

Crise du logement : la clé, c'est le logement social



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

Dans le cadre des consultations pré-budgétaires 2024-2025
du ministère des Finances du Québec

Table des matières

Table des matières	2
La situation du logement se détériore...	3
Des besoins criants partout.	4
Tableau 1 : Revenus et capacité de payer des ménages locataires par région administrative	5
Une situation pire qu'il n'y paraît	6
Tableau 2 : Taux d'inoccupation, loyer moyen de 2023et pourcentage d'augmentation du loyer moyen de 2022 à 2023	6
Financer le marché privé : un mauvais usage des fonds publics	7
Graphique : mises en chantier et augmentation du loyer moyen à Montréal	8
Et les aides financières à la personne?	9
Logement social : une nécessité qui n'est plus à prouver	9
Un sous-financement chronique qui fait mal	10
Remarques en vue du 4^{ème} plan de lutte à la pauvreté	12
Lutter contre la crise du logement : les bons choix politique et fiscaux à faire	13
Une fiscalité à revoir.....	15
Les recommandations du FRAPRU	16

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement comptant quelque 140 organismes membres de tous les coins du Québec, dont 30 qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions. Ces derniers se consacrent à la défense des droits des locataires et à la promotion du logement social dans les villes de Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay et Beauharnois, ainsi que dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Mauricie, de la Rive-Sud de Montréal et de Lanaudière.

Le droit au logement et la promotion du logement social sont au cœur du travail du FRAPRU depuis sa naissance à l'automne 1978, il y a maintenant 45 ans. Il est également actif dans la lutte contre les inégalités sociales, ainsi que dans celle pour la protection des services publics et des programmes sociaux.

La situation du logement se détériore...

La crise du logement a rarement fait autant les manchettes.

Les données du plus récent rapport de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) diffusé le 31 janvier 2024 le confirment, la rareté de logements locatifs ne tarie pas et reste généralisée à l'ensemble du Québec. Le taux d'inoccupation est passé de 1,7 % à 1,3 %, le plus bas taux en 20 ans. Maintenant, tous les centres urbains de 10 000 personnes et plus du Québec ont un taux de logements inoccupés de 1,5 % et moins, soit deux fois moins que le seuil d'équilibre fixé par la SCHL. La hausse rapide du coût du loyer continue à un rythme effréné, avec une augmentation de 7,4 %, entre octobre 2022 et octobre 2023. Les logements disponibles sont beaucoup plus chers¹ et ceux dont les coûts répondent à la capacité de payer des locataires à faible et modeste revenus deviennent une denrée rare.

Alors qu'il n'y a que très peu d'alternatives, l'état actuel du marché locatif privé complique sérieusement la signature d'un nouveau bail. Le nombre toujours très élevé de locataires sans logement au lendemain du 1^{er} juillet en témoigne. En 2023, au moins 568 ménages ayant fait appel aux services d'aide offerts par leur municipalité étaient dans cette situation. Or, ces chiffres ne prennent pas en compte tous les ménages hébergés chez des proches, ceux contraints de camper, de vivre dans leur voiture, dans un motel, de prolonger leur séjour en maison de transition, ne s'étant pas manifesté auprès d'un service d'aide, ni de ceux déjà en situation d'itinérance, des femmes victimes de violences conjugales hébergées temporairement. Faute de mieux, ils sont également nombreux à avoir consenti à louer un logement trop cher, trop petit ou insalubre. Par ailleurs, depuis le début de l'actuelle pénurie, la durée de l'hébergement temporaire offert par les services d'aide d'urgence est de plus en plus longue année après année.

Malgré l'acuité de la pénurie et l'ampleur de ses conséquences, on ne peut résumer la crise actuelle vécue par les locataires à la seule rareté. L'inabondabilité grandissante des loyers, en particulier dans les plus grandes villes, rattrapées par les plus petits centres urbains, à la faveur de la pénurie, est partie intégrante de cette crise. La multiplication des évictions pour le profit alimente cette crise. Le parc de logements à prix abordable s'effrite rapidement et l'insécurité résidentielle affecte à présent de plus en plus de ménages locataires.

Dans le contexte, le logement social est la mesure à prioriser. Il offre un toit répondant aux besoins diversifiés des locataires, que ce soit des familles, des personnes seules, des aîné.e.s ou des jeunes, à un prix qui respecte leur capacité de payer. Il est la solution également pour des milliers de personnes en situation d'itinérance. Il s'agit de la formule la plus complète et permanente d'aide au logement. Or, il en manque cruellement. Cette insuffisance de logements hors marché privé a des graves conséquences et contribue à l'augmentation du nombre d'individus en situation d'itinérance. Alors que les investissements des gouvernements québécois ont permis que la part de logements sociaux continue de progresser sur le marché locatif, malgré le retrait du fédéral, on assiste maintenant à un recul, pour la première fois de l'histoire de la province. Ce recul est assurément alimenté par le sous-financement chronique du logement social, ainsi que par la lenteur de la levée de terre de ceux, déjà insuffisants, budgétés année après année, en raison de l'inadéquation des programmes gouvernementaux.

¹ Dans la RMR de Montréal, un logement inoccupé est 21,28% plus cher qu'un logement occupé, selon le plus récent rapport de la SCHL; à Québec, la différence est de 24,7%; de 39 % à Gatineau, de 19% à Sherbrooke.

En juin 2023, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) notait que les logements sociaux et communautaires n'ont représenté que 2,7 % de l'ensemble des nouveaux logements construits durant les 4 dernières années. Il s'agit de la plus faible proportion enregistrée au cours des 20 dernières années dans le Grand Montréal².

Il est primordial que la tendance s'inverse. La part occupée par le logement social sur le parc locatif doit être plus importante, afin d'offrir une réelle alternative aux locataires mal desservis par le marché privé et contrer l'effritement du parc locatif encore abordable. De plus en plus d'organismes et même de mairies font le même constat : le logement social est incontournable pour sortir de la crise. C'est pourquoi nous nous attendons à ce que le plan d'action gouvernemental en habitation par Québec, attendu incessamment, priorise le logement social. Le budget 2024-2025 doit prévoir le financement approprié.

Dans nos derniers mémoires pré-budgétaires, nous avons déjà mis en garde contre les conséquences de l'insuffisance des fonds pour le logement social et plaidé pour son financement accru et pour plus de prévisibilité. Si le gouvernement souhaite réellement « Faire les bons choix pour le Québec », il doit prévoir dès son prochain budget le financement d'un grand chantier d'au moins 50 000 logements sociaux, hors marché privé, en 5 ans.

Des besoins criants partout.

Alors que la situation s'est dégradée depuis, l'analyse des données du recensement de 2021 de Statistique Canada démontre que la réalité était alors déjà sombre pour bien des locataires. 373 615 ménages locataires du Québec, soit un sur 4, consacraient plus de 30 % de leur revenu au loyer, avec un revenu annuel médian de 23 800. 128 795 en engouffrait la moitié et 49 895 plus de 80 %, avec un revenu médian respectif de 16 800\$ et 9 900\$ par année. 33 840 ménages locataires qui ne sont pas inclus dans les chiffres cités précédemment engloutissaient déjà plus de 100% de leur revenu en loyer. Ils devaient, on le devine, compter sur la charité de leurs proches.

Il est évident qu'avec un tel taux d'effort et un si bas niveau de revenu, ces ménages doivent couper dans des dépenses essentielles afin d'être en mesure de payer le loyer. Pour les plus mal pris, c'est carrément l'itinérance qui les guette, au moindre pépin. C'est le cas de plusieurs locataires forcés de quitter leur logement à la suite d'une éviction ou d'une séparation.

Toujours selon les données de Statistiques Canada, les personnes seules, les femmes, les familles monoparentales, les jeunes de 15 à 24 ans et les ménages âgés de 65 ans et plus représentaient les locataires les plus nombreux à consacrer une part trop importante de leur revenu pour se loger.

Dans certaines régions, les revenus sont beaucoup plus bas que la moyenne provinciale, comme l'illustre le tableau ci-bas. Alors que le loyer moyen de ces mêmes régions était plus bas jusqu'à récemment, ceux-ci montent en flèche. En plus de la qualité de vie qui est en jeu, la possibilité de demeurer dans leur milieu pourrait être compromise pour les locataires les plus précaires. Le tableau ci-bas présente le revenu de l'ensemble des ménages locataires par région administrative, ainsi que le nombre et le revenu de ceux consacrant plus de la norme de 30% de leur revenu pour se loger, plus de 50% et plus de 80%.

² Les notes de l'Observatoire Grand Montréal, juin 2023, p. 11.

Tableau 1 : Revenus et capacité de payer des ménages locataires par région administrative³

Régions	Nombre	Revenus médians	Régions	Nombre	Revenus médians	Régions	Nombre	Revenus médians
Québec Province			Gaspésie			Abitibi		
Total	1 482 645	48 400 \$	Total	11 225	38 400 \$	Total	21 245	44 400 \$
30%	373 615	23 800 \$	30%	1 835	22 000 \$	30%	4 255	22 400 \$
50%	128 795	16 800 \$	50%	0 485	16 200 \$	50%	1 130	14 500 \$
80%	49 895	9 900 \$	80%	0 155	7 000 \$	80%	0 410	10 100 \$
Bas-Saint-Laurent			Chaudière-Appalaches			Outaouais		
Total	28 325	38 000 \$	Total	53 725	46 800 \$	Total	58 545	52 400 \$
30%	5 210	21 000 \$	30%	9 755	23 000 \$	30%	14 635	24 600 \$
50%	1 280	11 700 \$	50%	2 930	16 600 \$	50%	4 855	15 900 \$
80%	0 420	4 680 \$	80%	1 020	9 600 \$	80%	1 980	9 200 \$
Saguenay-Lac-Saint-Jean			Laval			Côte-Nord		
Total	40 255	40 800 \$	Total	56 450	53 600 \$	Total	10 580	46 000 \$
30%	7 490	21 400 \$	30%	15 925	26 600 \$	30%	1 650	21 800 \$
50%	2 205	13 000 \$	50%	5 485	21 800 \$	50%	0 435	12 200 \$
80%	805	8 800 \$	80%	1 665	12 900 \$	80%	0 125	8 300 \$
Capitale nationale			Lanaudière			Centre-du-Québec		
Total	146 875	49 200 \$	Total	59 715	49 600 \$	Total	38 005	41 600 \$
30%	34 860	24 600 \$	30%	14 890	24 400 \$	30%	7 485	22 200 \$
50%	11 445	18 600 \$	50%	4 605	19 800 \$	50%	1 780	12 900 \$
80%	4 355	11 800 \$	80%	1 390	11 200 \$	80%	0 530	9 600 \$
Mauricie			Laurentides			Montréal		
Total	50 355	39 200 \$	Total	83 295	48 000 \$	Total	543 720	51 600 \$
30%	10 070	20 200 \$	30%	23 315	24 600 \$	30%	154 155	24 200 \$
50%	2 930	11 600 \$	50%	7 150	19 400 \$	50%	60 915	16 200 \$
80%	1 040	7 250 \$	80%	2 240	12 400 \$	80%	26 545	9 300 \$
Estrie			Montérégie					
Total	59 515	42 000 \$	Total	203 890	49 200 \$			
30%	13 885	22 200 \$	30%	51 145	24 000 \$			
50%	4 080	14 600 \$	50%	16 110	18 600 \$			
80%	1 440	8 700 \$	80%	5 455	12 100 \$			

Quant à l'état du parc de logements locatifs, il a continué de se détériorer entre les deux derniers recensements. 107 535 ménages locataires ont déclaré que leur logement avait besoin de réparations majeures en 2021, une augmentation de 10,2% comparativement à 2016. Les données révèlent une hausse de 7,1% des locataires ayant indiqué vivre dans des logements trop petits (pour un total de 98 765 ménages) et de 7,9% de ceux ayant affirmé subir les deux situations.

³ Source : Commande spéciale du FRAPRU des données du Recensement 2021 à Statistiques Canada.

Une situation pire qu'il n'y paraît

Rappelons que ces les chiffres issus du dernier recensement sont sous-estimés, les revenus des locataires ayant été dopés provisoirement par les mesures de soutien financier mises en place durant la pandémie. Tout indique que la situation des ménages locataires à faible et modeste revenus n'a fait que se détériorer depuis.

Non seulement, le coûts des loyers⁴ a explosé, mais les autres dépenses liées au coût de la vie, comme le prix de l'alimentation (+18,3 %) ou encore du transport (+12,7%), ont aussi rapidement augmenté depuis l'arrêt des prestations d'urgence, soit entre 2021 et 2023⁵.

Le dernier rapport sur le marché locatif de la SCHL, paru le 31 janvier, indique que le loyer moyen, qui avait déjà augmenté de 9 % l'an dernier, a encore bondit de 7,4 % au Québec. À l'échelle de la province, le loyer moyen a dépassé pour la première fois le seuil symbolique de 1000\$. Les logements disponibles à la location sont beaucoup plus chers. Le rapport de la SCHL confirme d'ailleurs les hausses importantes qui se produisent au changement de locataires.

Tableau 2 : Taux d'inoccupation, loyer moyen de 2023 et pourcentage d'augmentation du loyer moyen de 2022 à 2023

Centre	Taux d'inoccupation		Loyer moyen		Augmentation du loyer moyen
	Oct. 2022	Oct. 2023	Oct. 2022	Oct. 2023	Oct. 2022-2023
Saguenay (RMR)	0,9%	1,3%	686\$	745\$	8,6%
Drummondville (RMR)	0,4%	0,5%	768\$	838\$	9,1%
Montréal (RMR)	2,0%	1,5%	998\$	1 074\$	7,6%
Ottawa-Gatineau (RMR) (partie QC)	0,8%	1,1%	1 203\$	1 198\$	-0,4% ⁶
Québec (RMR)	1,5%	0,9%	947\$	1 002\$	5,8%
Sherbrooke (RMR)	0,9%	1,3%	823\$	919\$	11,7%
Trois-Rivières (RMR)	0,9%	0,4%	687\$	747\$	8,7%

Les nouveaux taux d'estimation de 2024 du Tribunal administratif du logement pour le calcul des hausses de loyer annoncent que les locataires devront assumer des frais supplémentaires dans les prochains mois. Dans ce contexte, les cas de non-paiement de loyer pourraient se multiplier. La SCHL signale d'ailleurs dans son rapport sur le marché locatif de janvier 2024 que les arriérés de paiements ont augmenté dans plusieurs grands centres, notamment à Montréal.

Rénovictions, transformations spéculatives de RPA, reprises de logement, souvent arrachées sous des motifs frauduleux, pressions indues sur les locataires pour les obliger à quitter leurs logements : l'insécurité résidentielle est elle aussi en hausse. Ces phénomènes contribuent à créer plus de mal-logement, y compris pour des locataires qui jusque-là n'avaient aucuns

⁴ La Banque du Canada souligne d'ailleurs le rôle que jouent les frais de logement dans le taux actuel d'inflation, estimant même qu'ils en étaient le principal facteur.

⁵ Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé, Statistiques Canada, 16 janvier 20-24

⁶ La hausse y a été de 22% l'an dernier et la variation estimative, qui calcule la hausse des logements existants, est de 6,4% en 2023 selon la SCHL.

problèmes de logement. Forcés de déménager, les locataires n'ont que très peu d'options : payer trop cher pour se loger, vivre dans un logement non sécuritaire ou ne répondant pas à leurs besoins, bénéficier d'une miraculeuse cession de bail ou d'un logement social. Or, vu les longues listes d'attente pour avoir accès aux logements sociaux, le filet social est complètement absent

Près de 38 000 ménages locataires à très faible revenu admissibles sont déjà dûment inscrits et en attente d'un logement à loyer modique. Nombreux sont ceux qui, en connaissance des délais, renoncent à s'inscrire. Rappelons que les ménages à statuts migratoires précaires, dont les demandeurs d'asile, et les étudiants, même s'ils répondent aux critères de bas revenus, en sont exclus. Le délai moyen d'attente, à Montréal, est de plus de 5 ans. Les ménages dont le revenu, bien que modeste, est trop élevé pour être admissible à un logement à loyer modique, mais trop bas pour payer les loyers en vigueur sur le marché privé sans que cela n'accapare une part disproportionnée de leur revenu, se retrouvent eux aussi sans alternative. Les listes d'attente pour une coopérative ou un OSBL d'habitation sont aussi très longues et il s'en construit trop peu.

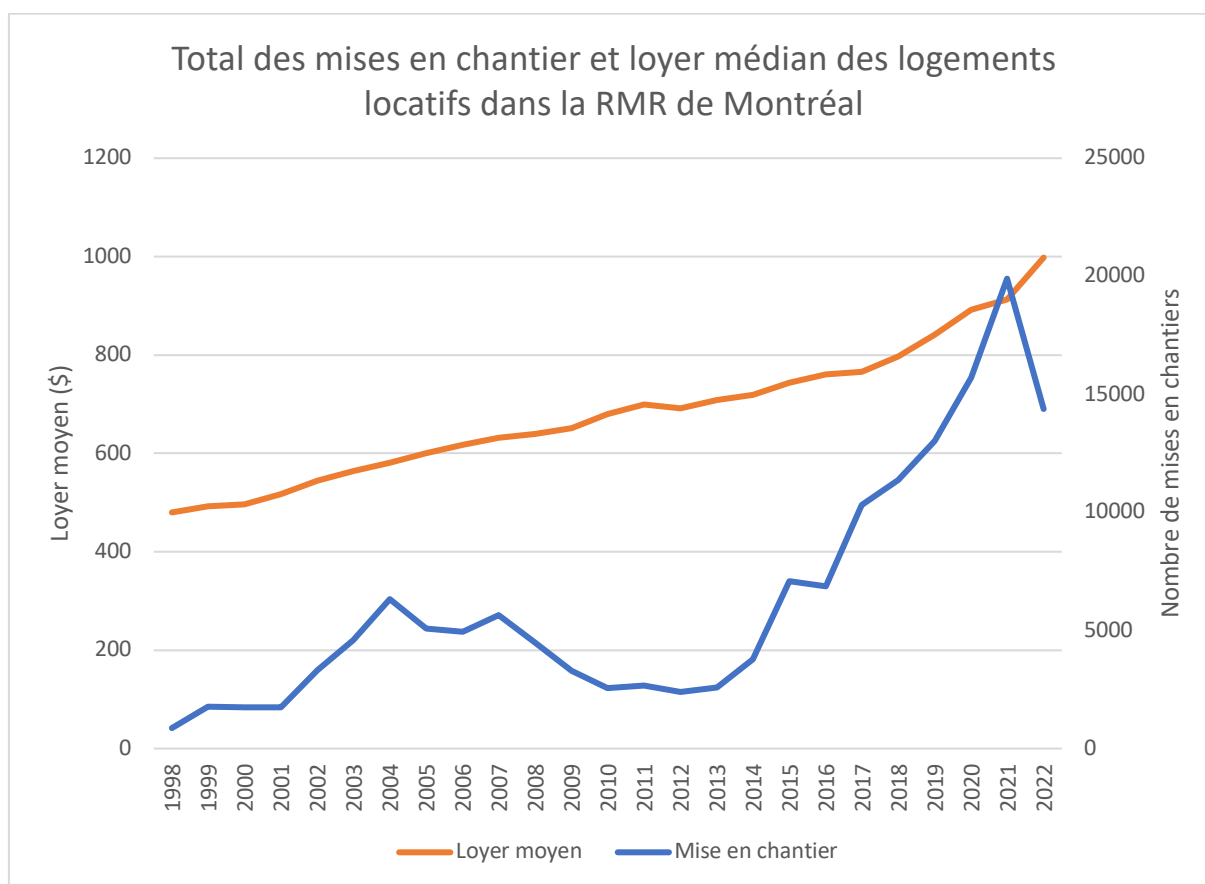
Le contexte actuel a des conséquences concrètes sur les ménages locataires. Par exemple, la sécurité des femmes victimes de violence conjugale et de leurs enfants est compromise. Selon le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale, trois femmes sur quatre éprouveraient de la difficulté à trouver un logement qui réponde tant à leurs besoins, qu'à leur capacité de payer. Elles doivent prolonger leur séjour, ce qui engorgent les ressources. Comme l'ont déjà signalé la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec et l'Observatoire des tout-petits, le développement des enfants est également impacté par les crises du logement. Dans les cas extrêmes, des enfants se retrouvent séparés de leurs parents, non pas pour mauvais traitement, mais faute d'un toit stable au-dessus de la tête. Cette situation pousse des mères monoparentales à retourner vivre chez leur «ex» ou à consentir à vivre dans des logements ne correspondant pas à leurs besoins, voire en colocation forcée. Les témoignages du genre se multiplient, fort malheureusement. Les ménages à l'aide sociale, les Autochtones, les personnes racisées, les jeunes, les familles monoparentales, les membres de communautés LGBTQIA+, etc., font aussi face à de la discrimination qui peut carrément les empêcher d'obtenir un logement. Même ceux ayant un excellent historique de paiement n'y échappent pas.

Financer le marché privé : un mauvais usage des fonds publics

Une simple augmentation de l'offre, sans égard au type de logements construits, ne permettra pas d'enrayer les crises du logement vécues par de trop nombreux ménages locataires à l'heure actuelle et surtout pas à faire baisser les loyers. Les logements privés neufs construits récemment n'offrent pas des loyers répondant à la capacité de payer d'une part importante des ménages locataires⁷. Qui plus est, les propriétaires peuvent augmenter les loyers à leur guise les cinq années suivant la construction, ce qui contribue également à tirer les prix vers le haut. Les mises en chantier records de logements locatifs depuis 2016 de la région métropolitaine montréalaise, en parallèle de l'effritement du parc de logement à moins de 750 \$ par mois, en sont une bonne illustration : l'augmentation du nombre de mises en chantier n'a pas fait baisser les prix et a contribué à l'accélération du loyer moyen.

⁷ La moitié 1 482 645 ménages locataires québécois ont un revenu annuel de moins de 48 400 \$. Voir le tableau 1

Graphique : mises en chantier et augmentation du loyer moyen à Montréal



Il est évident que l'effet de percolation attendu par certain.e.s n'est pas non plus la solution sur laquelle miser pour contrer l'inabondabilité. 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 pas très longtemps puisque les prix augmentent souvent de façon importante à chaque changement de locataires en l'absence d'un registre des loyers.

S'il convient d'augmenter l'offre de logements, il faut s'assurer de le faire **en ciblant et en supportant avec les ressources publiques ceux qui répondront durablement aux besoins de nos concitoyens et nos concitoyennes les plus mal pris**. Pour cela, le logement social est à prioriser. Alors que les investissements consacrés au logement social sont insuffisants depuis des années, le FRAPRU s'oppose à ce que les fonds publics soient maintenant utilisés pour financer du logement privé, même s'il est dit "abordable". L'immobilier est un secteur d'investissement rentable. Les profits des promoteurs privés sont empochés par eux seuls, notamment lors de la vente des immeubles. Ce ne sont pas aux contribuables du Québec de payer pour une industrie privée. Les fonds publics doivent servir aux infrastructures collectives qui demeurent de manière perpétuelle à nos communautés, c'est-à-dire le logement social, hors marché privé.

C'est également pour cette raison que nous nous opposons à des mesures comme l'exemption de la TVQ pour toutes les habitations locatives neuves. Cette mesure serait à la fois coûteuse et sans aucune garantie que les logements construits contribueront à régler la crise de l'inabondabilité.

Le ministre des Finances, Éric Girard, a estimé en septembre dernier que le coût d'une telle mesure pour le Québec serait de 1,5 milliard \$. Alors que le gouvernement souhaite faire les meilleurs choix, il semble évident que cette somme serait bien mieux employée pour réaliser des logements hors marché privé. Les retombées, tant économiques que sociales, seraient bien plus grandes. Ceci dit, nous ne nous opposerions pas à l'exemption de la TVQ pour les nouvelles habitations locatives sans but lucratif, à condition que le gouvernement fasse le nécessaire pour accélérer leur développement.

Et les aides financières à la personne?

Miser principalement sur les aides financières individuelles ne réglerait pas non plus le problème. À la suite de l'*Entente Canada-Québec sur le logement*, l'allocation-logement a été bonifiée en octobre 2022, pour la première fois depuis sa création. Le FRAPRU s'est réjoui d'un tel rehaussement des prestations, de même que celui des seuils d'éligibilité. Cependant, de telles aides financières individuelles servent au mieux à absorber la hausse des loyers sans permettre pour autant de diminuer significativement la part du revenu consacrée au loyer. Dans les faits, 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 surtout dans les poches des propriétaires. Les locataires n'ont pas nécessairement plus d'argent pour manger, se soigner ou payer les vêtements et les fournitures scolaires des enfants. **Pour que cette aide, même imparfaite, puisse aider davantage de locataires, il faudrait enfin au préalable mettre fin à la discrimination** exercée contre les personnes seules ou en couple et âgées de moins de 50 ans. Il faudrait également **instaurer un contrôle obligatoire et universel des loyers, afin d'éviter des hausses injustifiées qui dissipent la faible prestation obtenue**. Autrement dit, bien qu'utile l'allocation-logement ne dispense pas le Québec d'augmenter le nombre de logements sociaux et de mettre en place des mesures de protection des locataires.

Pour ce qui est du programme de suppléments au loyer (PSL) sur le marché privé, versé directement à des propriétaires privés, il ne peut être une alternative aux logements sociaux. Non seulement, il ne permet pas d'accroître l'offre alors qu'une grave pénurie s'enracine au Québec, mais il n'offre pas une réponse pérenne aux problèmes de logement, en plus d'être coûteux pour l'État. Pire, en période de pénurie de logements, les propriétaires les boudent généralement, préférant choisir eux-mêmes leurs locataires, souvent mieux nantis. Même s'il diminue le stress financier, le supplément au loyer n'a pas non plus les mêmes effets positifs que le logement social, notamment au plan de la sécurité d'occupation et des activités associatives. Cette forme d'aide est aussi de plus en plus coûteuse, vu la hausse rapide des prix de loyer. Elle peut couvrir 75% d'un loyer atteignant 120% du loyer médian du marché. Cela étant, ce type de subventions s'avère nécessaire dans certaines situations, comme celles destinées aux ménages sans-logis autour de la période des déménagements ou aux femmes victimes de violence conjugale.

Logement social : une nécessité qui n'est plus à prouver

Pour le FRAPRU, le logement social, hors marché privé, sous forme d'OSBL, de coops et d'habitations à loyer modique, est la solution pérenne à la crise du logement qui menace les locataires à faible et modeste revenus. Étant hors de la logique du marché, le prix des loyers reste abordable à long terme. Les logements sociaux sont des propriétés collectives et garantissent aux locataires un certain contrôle sur leurs conditions de logement. Ce patrimoine collectif constitue

un rempart contre la spéculation et la gentrification. Il constitue un maillon essentiel du filet social. Il a d'importantes retombées sociales, mais aussi économiques.

La plus récente étude sur les impacts économiques et sociaux des investissements en logements sociaux réalisée par AVISÉO démontre qu'investir dans le logement social améliore le bien-être global de la société et contribue à la diminution des coûts en santé et en sécurité et à l'atténuation des inégalités socio-économiques. Une étude réalisée pour la Société d'habitation du Québec (SHQ), il y a 10 ans, concluait que chaque dollar investi dans le programme de logement social AccèsLogis avait des retombées économiques locales de 2,13 \$.

Malgré ces retombées positives et connues, le logement social est négligé depuis trop longtemps.

Selon le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire* (disponible [ici](#)) : «Le logement social comprend les logements sociaux publics et les logements sociaux communautaires, deux types de logements qui sont généralement présentés comme « le logement social et communautaire». Les logements sociaux publics sont gérés par les offices d'habitation, tandis que la gestion des logements sociaux communautaires est assurée par les organismes sans but lucratif (OSBL), les coopératives d'habitation et les offices d'habitation (OH).

Le logement social et communautaire permet à des ménages de trouver un logement à loyer modique, de qualité et de taille adéquate. Ce type de logement correspond à une formule de propriété poursuivant une finalité sociale plutôt qu'une finalité de profit. Le gouvernement du Québec, seul ou avec le gouvernement fédéral à la suite d'ententes, encourage ce type de tenures grâce à différents programmes de subventions.»

Un sous-financement chronique qui fait mal

Dans ses mémoires prébudgétaires des dernières années, le FRAPRU a identifié la lenteur de la réalisation des logements sociaux prévus dans les budgets. Il s'est inquiété également de l'avenir de 15 000 logements sociaux que le gouvernement caquiste avait promis de réaliser durant son 1^{er} mandat, mais n'ayant pas levé de terre par manque de financement. En incluant les seules 500 nouvelles unités financées dans les 4 derniers budgets, **il resterait toujours à l'heure actuelle 7000 logements sociaux à livrer**. De ces derniers, des centaines d'unités seraient compromises vu le financement insuffisant annoncé à la pièce, budget après budget, dans le programme AccèsLogis. Dans le contexte décrit précédemment, il serait hautement indécent que ces unités soient abandonnées. Le gouvernement du Québec doit y consentir les sommes nécessaires pour les sortir de terre, sans les réannoncer comme des nouvelles unités dans un autre programme. Toutes les sommes engagées doivent rester consacrées au logement social, dans le cadre d'un programme gouvernemental structurant.

Malgré le contexte actuel, il demeure possible de faire lever de terre rapidement des logements sociaux lorsque le financement gouvernemental est au rendez-vous. L'expérience récente de projets financés directement par l'Initiative de création rapide de logement, qui couvre 100 % des coûts de réalisation, prouve qu'on peut encore construire des logements sociaux en moins de 2 ans.

À l'hiver 2023, la ministre de l'Habitation a fait savoir que le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), annoncé en novembre 2021 comme un programme complémentaire, remplacerait finalement AccèsLogis. Or, ce programme élaboré pour attirer les promoteurs privés, n'est pas adapté aux porteurs de projets de logement social. Ses résultats décevants des 2 dernières années prouvent qu'il ne s'agit pas du bon véhicule pour s'assurer de répondre aux besoins criants des ménages locataires à faibles et modestes revenus.

Alors que les programmations des 2 derniers budgets sont insuffisantes pour financer minimalement tous les projets de logements sociaux et communautaires déposés lors des appels de projets, le programme a encore été élargi aux projets de logements étudiants soutenus par les institutions collégiales et universitaires. Le FRAPRU est évidemment conscient du manque de résidences et de logements étudiants, **mais il trouve injustifiable qu'ils soient financés à même les maigres budgets mis à la disposition des projets d'habitations sociales.** Les résidences étudiantes relèvent du ministère de l'Éducation qui devrait offrir les investissements nécessaires pour les institutions d'enseignement, comme ce fut le cas par le passé. Le prochain budget doit corriger cette faille.

Nous nous expliquons aussi très mal que les projets portés par les offices d'habitation ne représentent qu'à peine 5 % des unités retenues lors des appels de projets. Un seul projet de 50 logements a obtenu du financement sur les 14 projets, totalisant 724 unités, déposés par les offices suite au 2^{ème} appel d'offre. La nécessité d'un programme adapté au financement de logements publics ne devrait plus être à démontrer. C'est pourquoi, nous demandons un nouveau programme HLM, à l'instar de la Fédération des locataires de HLM du Québec.

Par ailleurs, alors que le gouvernement ne consent pas à débloquer les sommes nécessaires au développement de projets de logements sociaux en nombre suffisant, il a commencé à confier des fonds publics à des fonds fiscalisés hors des budgets. Ces fonds peuvent choisir, attribuer et piloter eux-mêmes des projets de logements sociaux «et abordables». Le FRAPRU s'inquiète de cette sous-traitance d'un travail de l'État et y voit une manière de forcer les groupes ayant des projets qui non sélectionnés par le PHAQ à se tourner vers eux. Cette attribution de projets à deux vitesses nous semble hautement problématique et ne remplace aucunement un financement adéquat du logement social dans un programme public.

L'annonce des 1,8 milliard \$ (dont 900 millions \$ en provenance du gouvernement fédéral) lors de la dernière mise à jour économique, pour financer 8000 logements sociaux « et abordables » en 5 ans, constitue une bonne nouvelle, qui devait, nous l'espérons, permettre de confirmer le financement de projets de logements sociaux avant le dépôt du budget 2024-2025.

Malheureusement, cela ne suffira pas à compenser le sous-financement des derniers budgets d'une part et d'autre part, jusqu'ici, malgré le fait que des projets totalisant au moins 5000 unités de logements sociaux et communautaires assez avancés pour répondre au dernier appel de projets du PHAQ, seulement 1000 ont été retenus. Cette lenteur est difficilement inexplicable dans le contexte actuel. Pire, elle empêche des municipalités qui se sont doté d'objectifs de développement de logements sociaux à les atteindre⁸.

⁸ Par exemple, à Québec, 11 projets totalisant plus de 700 unités sociales avaient été soumis au PHAQ, deux seuls ont été retenus. Sur ce sujet, on peut consulter cet article de Ici Québec : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2036825/logement-social-projets-approbation>

La crise ne se réglera pas qu'en construisant des logements neufs, sans égard à leur loyer. Il faut s'assurer de construire massivement des logements hors marché privé.

À cet égard, le virage vers le vocable « abordable », amorcé dans les derniers budgets qui participe à la confusion actuelle autour des annonces gouvernementales, puisqu'il peut inclure du logement social, mais ne le garantit pas.

Le FRAPRU invite donc le ministère des finances à avoir une **cible claire de logements sociaux, hors marché privé**, et de prévoir le financement de programmation pluriannuelles.

C'est ce que nous appelons un grand chantier de 50 000 logements sociaux, en 5 ans, qu'il est urgent de lancer.

Mieux, les fonds publics ne devraient être réservés qu'aux logements sans but lucratif avec un programme gouvernemental pour encadrer leur réalisation.

Remarques en vue du 4^{ème} plan de lutte à la pauvreté

La ministre responsable de la Solidarité sociale a fait savoir que le 4^{ème} plan de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale devrait être déposé lors du prochain budget du Québec. Nous espérons avoir démontré dans ce mémoire le caractère incontournable du logement social pour lutter contre la pauvreté et espérons évidemment que des objectifs gouvernementaux de développement seront inclus dans le prochain plan de lutte.

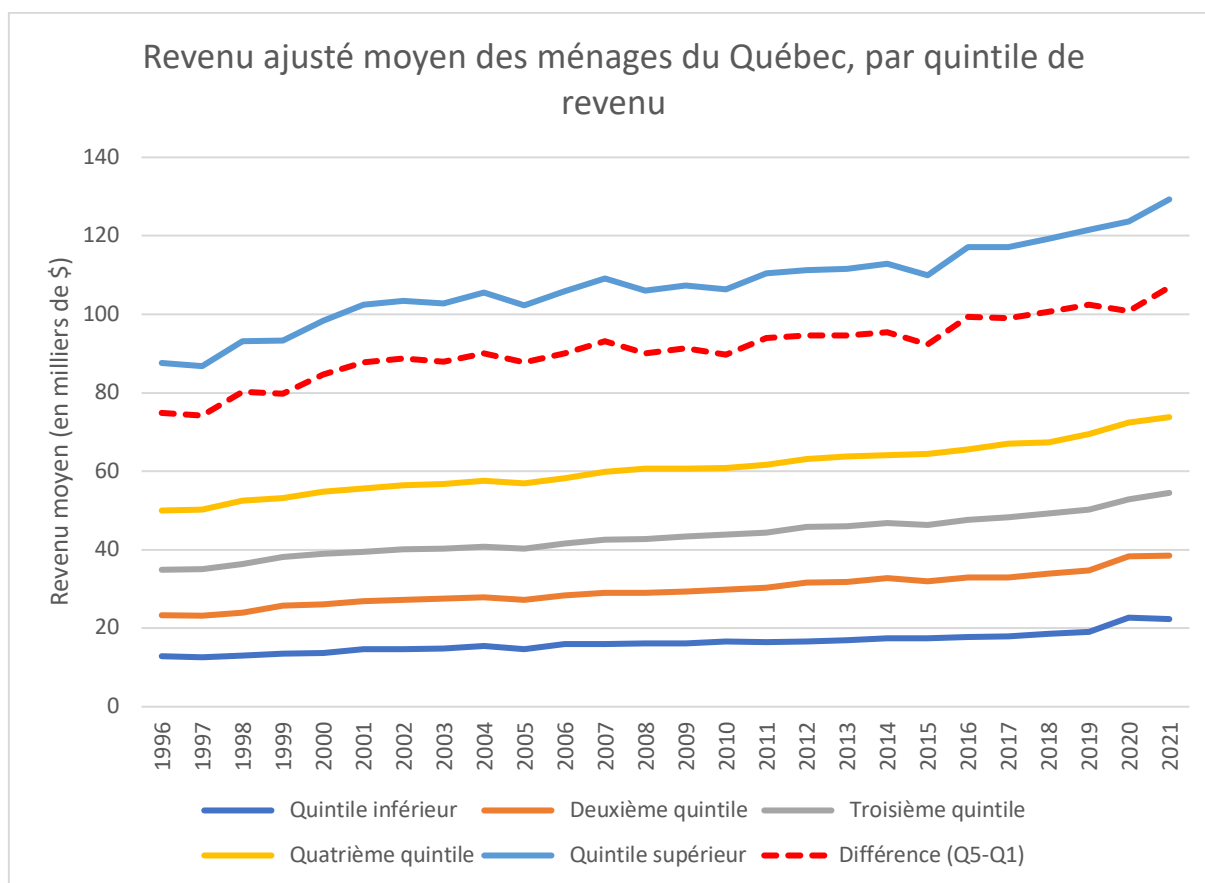
Il est également évident, avec la hausse du coût du logement et du coût de la vie en général, que le salaire minimum est insuffisant, tout comme les prestations de retraites et d'aide sociale. Il est impossible de vivre en sécurité et dans la dignité au Québec, avec un revenu de seulement 807 \$ par mois⁹. C'est pourtant ce qu'oblige le gouvernement du Québec, en accordant ce montant à une personne seule assistée sociale. Cette aide de dernier recours est très loin de suffire à assurer les besoins les plus élémentaires, dont le logement. Le constat est d'autant plus troublant qu'au début du millénaire, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Il s'était dès lors engagé à planifier et à réaliser des « actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté ». Environ un quart de siècle plus tôt, il avait ratifié le *Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels* et s'était pareillement engagé auprès de la communauté internationale à faire progresser ces droits. Parmi ces droits fondamentaux actuellement déniés aux personnes les plus pauvres du Québec, outre le logement, il y a notamment la sécurité alimentaire, qui implique un accès physique et économique à une nourriture suffisante; le transport, c'est-à-dire la capacité d'être mobile pour satisfaire ses besoins de base, tels que la capacité de se rendre à son travail, à maintenir des liens de sociabilité ou seulement pour se divertir; et évidemment, la santé et les services sociaux, auxquels tous et toutes devraient avoir accès, sans obstacles financiers.

⁹ Source : site du gouvernement du Québec (consulté en janvier 2024) <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/aide-sociale-et-solidarite-sociale/information-aide-financiere/montants-prestations-aide-sociale#c183939>.

Or, actuellement, de nombreux ménages à faible revenu se privent de manger, sont isolés et abandonnent leur médication pour conserver un toit au-dessus de leur tête. Plusieurs n’y arrivent tout simplement plus et sont en situation d’itinérance visible ou cachée. Vu le sort des personnes assistées sociales et de toutes celles qui font partie du cinquième de la population la plus pauvre, dont le revenu moyen est de 21 300 \$, force est d’admettre que le gouvernement n’assume pas pleinement son rôle de redistribuer la richesse collective du Québec et de réaliser les droits humains. Le portrait est d’autant plus choquant quand on constate que les inégalités de revenus s’accroissent plutôt qu’elles ne diminuent.

Avec l’explosion actuelle du coût du logement, on peut craindre que, sans investissements massifs dans le logement social, les locataires s’appauvrissent encore et que les ménages à faibles revenus ne soient promis à une précarité extrême, voire à tomber en situation d’itinérance.

Le quatrième plan de lutte à la pauvreté doit relever le défi d’une **meilleure répartition de la richesse** et assurer des conditions de vie décente à toutes et à tous. Le Québec en a assurément besoin... et les moyens.



Lutter contre la crise du logement : les bons choix politique et fiscaux à faire

La hausse des coûts de construction est indéniable. Construire 10 000 nouveaux logements sociaux, coûte beaucoup plus cher qu’il y a 5 ans. L’idéal aurait été de construire davantage de

logements sociaux il y a 4, 10, 15, ans, comme nous le demandions. Le Québec n'a pas fait ce qu'il fallait, malgré nos demandes pressantes. Mais il n'est pas trop tard pour renverser la vapeur.

Investir dans le logement social demeure une question de choix et ce doit être une priorité du budget 2024-2025. Compte-tenu des graves conséquences des crises du logement et de l'itinérance sur les personnes qui les vivent, mais également sur les communautés qui les entourent, l'état des finances publiques ne serait pas un argument recevable pour ne pas prioriser le logement social. Au contraire, attendre coûte plus cher aux services publics, que ce soit en éducation, en santé, en services sociaux, en itinérance, le financement public de ce dernier est lui aussi insuffisant pour répondre aux besoins.

Investir au compte-goutte dans le logement social, et à travers des programmes inadéquats a un coût. Nous avons pu le constater durant les cinq dernières années. L'itinérance, en hausse dans toutes les régions, a un coût également¹⁰, tout comme les mesures provisoires mises en place pour aider et héberger temporairement les ménages locataires se retrouvant sans-logis autour du 1^{er} juillet.

Nous nous inquiétons du fait que le gouvernement laisse aux individus le poids de son inaction. Les familles et les personnes à faible et modeste revenus qui se retrouvent à vivre en campement, ou en motel, sont les visages derrière les longues listes d'attente. Ceux, de plus en plus nombreux, qui mois après mois doivent compter sur les banques alimentaires pour survivre aussi.

Une récente étude¹¹ a présenté, avec des données parcellaires, un aperçu de l'importante progression de conglomérats financiers dans le parc locatif montréalais. Il faut non seulement construire urgemment des logements sociaux mais agir pour contrer l'effritement du parc de logements locatifs encore abordables et assurer le maintien des ménages qui y habitent dans leur milieu. Pour ce faire, il faut donner les moyens aux villes et aux organismes sans but lucratif d'acquérir des immeubles résidentiels existants.

Pour toutes ces raisons, nos 2 principales recommandations pré-budgétaires sont :

- **que le gouvernement du Québec prévoit et finance la réalisation de 50 000 logements sociaux en 5 ans, sous différentes formes;**
- **et qu'il finance adéquatement un programme pérenne et spécifiquement dédié au logement social.**

Dans le contexte actuel de rareté, ce grand chantier doit s'assurer que la construction neuve puisse se faire rapidement, mais il doit également inclure un programme d'acquisition de bâtiments résidentiels locatifs pour les sortir du marché spéculatif, tout en protégeant les locataires en place.

Une **programmation pluriannuelle est incontournable** afin d'offrir de la prévisibilité aux milieux municipal et communautaire. Plusieurs villes s'étant dotées d'objectifs de développement de logements sociaux, ne réussissent pas à les atteindre, faute d'un engagement clair et sûr du gouvernement.

¹⁰ Voir notamment le rapport commandé par l'Union des municipalités du Québec, *État de situation et analyse d'impact des programmes de prévention et de lutte contre l'itinérance au Québec sur les municipalités*, septembre 2023.

¹¹ Cloé St-Hilaire, Mikael Brunila et David Wachsmuth, 3 février 2023, *High Rises and Housing Stress. A Spatial Big Data Analysis of Rental Housing Financialization* : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01944363.2022.2126382>

Alors que les évictions de locataires aîné.e.s de leur logement ou de RPA continue de faire les manchettes, des cibles ambitieuses de réalisation de logements sociaux sont aussi nécessaire afin de faciliter et d'accélérer la socialisation de résidences privées pour aînés (RPA) avant qu'elles ne soient converties en logements réguliers inabondables et d'accroître l'offre de logements sans but lucratif universellement accessibles et adaptables ou adaptés destinés aux ménages âgés en perte d'autonomie, **tout en répondant aux autres besoins urgents de locataires de tous les âges.**

Ce chantier se veut une première étape. Étant donné la vitesse avec laquelle le sort des locataires se dégrade, il devient plus que nécessaire de doubler le pourcentage de logements sociaux dans un proche avenir.

Ces investissements dans le logement social doivent évidemment être accompagnés d'autres mesures non budgétaires pour freiner l'explosion du coût des loyers, tel qu'un registre et un contrôle obligatoire des loyers, le renforcement des protections contre les évictions, au-delà de ce que prévoit le projet de loi 31, l'abolition de la clause F du bail, et l'interdiction complète par Québec de la location de logements locatifs sur Airbnb.

Une politique globale en habitation basée sur la reconnaissance formelle du droit au logement, le développement et la protection du logement social ainsi que des meilleures protections des locataires, semble plus que jamais nécessaire. Cette demande est d'ailleurs portée par plus de 500 organisations sociales d'horizons divers et de différentes régions.

Une fiscalité à revoir

Dans le contexte actuel, nous ne pouvons passer sous silence notre opposition à des baisses d'impôts qui bénéficient d'abord aux plus riches et qui prive les finances publiques de plus de 2 milliards \$ par année de façon récurrente. Les mesures fiscales avantageuses offertes aux entreprises, représentent plusieurs milliards de \$ qui pourraient être injectés dans les services publics et les programmes sociaux. Cela représenterait 6 milliards \$ en 2023 selon certaines estimations¹². Cette somme pourrait financer annuellement à elle-seule bien plus que le grand chantier de logements sociaux que nous espérons.

En plus des locataires, beaucoup trop de personnes en situation de précarité passent actuellement au travers du filet social. Les chantiers prioritaires ne manquent pas et, pour nous, il n'est pas question de choisir entre la mise en œuvre progressive d'un droit fondamental plutôt qu'un autre. La toute première responsabilité du gouvernement est d'aller chercher les revenus nécessaires là où ils se trouvent, auprès des mieux nantis et des grandes entreprises, afin de lutter contre l'accroissement des inégalités.

La priorité ne doit pas être l'atteinte du déficit zéro en 2027-28, mais bien le renforcement du financement des principales missions de l'État.

Plusieurs mesures fiscales progressives permettraient de réinvestir dans le logement social, sans négliger les services publics et les autres programmes sociaux. Instaurer un impôt sur le

¹² Michel Girard, Journal de Montréal, Les cadeaux fiscaux aux entreprises ont augmenté de 80% sous la CAQ, <https://www.journaldemontreal.com/2023/10/19/genereux-credits-dimpot-aux-entreprises-sous-legault>

patrimoine du 1% des plus riches, réinstaurer la taxe sur le capital pour les banques, augmenter le nombre de paliers d'imposition, imposer davantage les dividendes et les gains en capital, au même titre que les revenus de travail, augmenter les impôts des grandes entreprises plutôt que de les diminuer, etc., sont autant d'avenues que le gouvernement devrait emprunter pour lutter contre les inégalités sociales et éventuellement atteindre l'équilibre budgétaire, sans recourir à des coupures et aux compressions. La Coalition Main rouge évalue qu'avec de telles mesures, à terme, [il serait possible de récupérer 14 milliards \\$ par année](#).

Enfin, Québec pourrait utiliser les sommes en provenance de la Stratégie fédérale sur le logement pour augmenter ses objectifs de développement de logement social et non simplement pour éponger la facture de logements déjà prévus, comme il l'a principalement fait avec les sommes reçues du fédéral pour le logement social depuis 4 ans.

Les recommandations du FRAPRU

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

- 1) De financer la réalisation de nouveaux logements sociaux à la hauteur des besoins et de prévoir une programmation sur plusieurs années en lançant un grand chantier d'au moins 50 000 logements sociaux en 5 ans, dont 20 000 HLM, et 20 000 coopératives et OSBL d'habitation, via le programme AccèsLogis ou tout autre programme complet, pérenne et dédié uniquement au logement social, et 10 000 via un programme d'acquisition et de rénovation pour sortir du marché spéculatif des bâtiments résidentiels locatifs :
 - a. en réservant les fonds publics pour le logement locatif au secteur social, hors du marché privé, et en mettant fin à la sous-traitance de programmes gouvernementaux;
 - b. à défaut de relancer et d'améliorer AccèsLogis, en lançant sans attendre un programme destiné au logement social et communautaire, adapté aux réalités du secteur.
 - c. en modifiant le PHAQ afin qu'il prévoit rétroactivement des fonds de démarrage ainsi qu'une contribution financière gouvernementale représentant 50 % des coûts de réalisation, et qu'il offre un minimum de 50% de logements à des ménages locataires à faible revenu;
 - d. en se dotant d'un programme de développement d'habitations à loyer modique
 - e. en se dotant d'un programme d'acquisition de logements locatifs déjà construits, pour les sortir du marché privé.
- 2) De prévoir toutes les sommes requises afin de développer l'entièreté des 7000 logements sociaux programmés dans AccèsLogis, attendus depuis plus de 12 ans, mais toujours pas livrés.
- 3) D'augmenter à 50 millions \$ le financement du soutien communautaire en logement social, comme le demandent aussi plusieurs regroupements dont le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH), la Fédération des locataires de HLM du Québec et le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ).

- 4) De bonifier d'autres aides au logement :
- 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, afin notamment de réduire la part des municipalités pour les mesures d'aide d'urgence comme l'hébergement temporaire et l'entreposage;
- 5) De réinvestir dans les soins et les services de maintien à domicile, et l'indexation automatique de ces dépenses gouvernementales, afin de répondre à l'ensemble des demandes exprimées.
- 6) De lutter contre la pauvreté en assurant un revenu décent :
- en augmentant les prestations sociales pour qu'elles couvrent l'ensemble des besoins de base et en élargissant les modalités du programme de Revenu de base à l'ensemble des personnes assistées sociales, incluant celles sans contraintes sévères à l'emploi;
 - en modernisant la notion de vie maritale pour les prestataires de l'aide sociale en administrant un chèque par personne et que celui-ci puisse couvrir les besoins de base en établissant les prestations sans tenir compte du revenu de la personne conjointe et en établissant le statut de vie maritale seulement lorsque les personnes se déclarent conjointes et abolir les critères tels que l'entraide et la vie commune renommée
 - en augmentant le salaire minimum à au moins 20 \$ de l'heure;
- 7) D'instaurer une plus grande justice fiscale pour lutter contre les inégalités sociales¹³ :
- 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 par l'abolition de l'inclusion partielle des gains en capital des particuliers, l'instauration d'une taxe sur le patrimoine du 1% et l'augmentation de la contribution fiscale des entreprises financières, en rétablissant notamment la taxe sur leur capital.

¹³ Voir à ce sujet le [résumé des solutions fiscales](#) proposées par la Coalition Main rouge.