



***Investir les milliards \$ de la Stratégie fédérale sur le logement afin
d'augmenter significativement la part de logements sociaux au Québec
et au Canada***

**Avis du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
dans le cadre des consultations pré-budgétaires 2025-2026 du ministre des
Finances du Canada**

Mars 2025

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement national québécois comptant 145 organismes communautaires actifs dans les différentes régions au Québec, dont 30 qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions. Depuis 45 ans, il intervient principalement sur les enjeux reliés au droit au logement et fait la promotion du logement social. Il porte la voix des ménages locataires mal-logés et des requérantes et requérants de logements sociaux.

Évictions, discrimination dans l'accès au logement, mal-logement, hausses abusives de loyer, pénurie de logements locatifs réellement abordables, les problèmes de logements vécus par les locataires ont rarement sinon jamais fait autant les manchettes de façon aussi soutenue au Québec. En contexte de crise, l'absence d'alternatives aux logements privés trop chers entraîne des conséquences dramatiques. Plus encore, ce manque d'alternative en contexte de pénurie de logements sociaux a carrément participé à la crise et à l'augmentation de l'itinérance.

Les derniers *Rapport sur le marché locatif* de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), démontrent que la crise du logement s'aggrave dans plusieurs régions du Québec. Le taux d'inoccupation demeure très bas et les loyers explosent. Les logements disponibles sont carrément hors de prix pour plusieurs ménages locataires.

Le loyer moyen au Québec a augmenté de 47 % depuis le début de la pénurie en 2018. Les logements neufs récemment construits contribuent à cette hausse rapide. Les données le démontrent : favoriser la construction de logements beaucoup trop chers creuse plus encore les besoins des locataires.

Les ménages locataires à faible et modeste revenus sont les plus affectés par la pénurie de logements et l'explosion du prix des loyers. Parmi eux, on retrouve des femmes, des personnes âgées, des jeunes, des familles monoparentales, des personnes accidentées du travail, des personnes travaillant au salaire minimum. Ce sont nos voisins et nos voisines, nos collègues, nos parents. Ce sont les préposé-es qui nous soignent, les commis et les caissières qui travaillent à l'épicerie de notre quartier. Trop nombreux sont ceux pour qui les loyers offerts sur le marché privé sont exorbitants.

Nous ne devons pas nous habituer aux histoires dramatiques de locataires mal-logé-es, aux histoires d'évictions, à celles de locataires vivant en camping ou dans leurs voitures, ni aux campements de personnes en situation d'itinérance qui se multiplient. Dans un pays qui s'est engagé à mettre en œuvre de manière progressive le **droit au logement**, au maximum des ressources disponibles, les graves conséquences des crises ne doivent pas se normaliser. La rareté et l'inabordabilité doivent être combattues de front.

Parce qu'il répond tant à la crise de l'offre qu'à celle de l'abordabilité des logements, le gouvernement doit diriger ses efforts et ses investissements vers le logement social, sans but lucratifs. Des investissements fédéraux mieux ciblés, assortis de programmes plus complets, se suffisant à eux-mêmes, pourraient rapidement faire une différence. **Le budget 2025 et les programmes actuellement en élaboration peuvent et doivent donner les moyens au gouvernement canadien de faire mieux.**

Alors que sa *Stratégie nationale sur le logement* était à mi-parcours, le gouvernement fédéral a finalement été rattrapé dans les derniers mois par l'importance de la crise du logement et par l'inadéquation des mesures mises en place depuis 2017. Le ministre du Logement d'alors a même reconnu que le retrait d'Ottawa du financement du logement social avait contribué à la crise actuelle. En effet, l'insuffisance de logements sans but lucratif a de graves conséquences et a clairement contribué à la pénurie de logements locatifs qui frappe tout le pays et à l'augmentation du nombre de personnes en situation d'itinérance dans les dernières années partout au Québec, comme ailleurs au Canada. Pendant trois décennies, le logement social, sans but lucratif et à propriété collective, a été au centre des interventions fédérales en habitation. Par le passé, les investissements fédéraux ont permis de faire passer la part de logements sociaux de 0,5 % à 9,5 % du parc locatif québécois en 20 ans. Depuis, le sous-financement chronique du logement social, auquel le fédéral a contribué par son retrait en 1994, a fait en sorte que cette proportion a pratiquement stagné dans les 20 dernières années. Si le fédéral avait continué à investir au même rythme qu'au début des années 80, on estime que le Québec aurait aujourd'hui environ 85 000 logements sociaux supplémentaires.

Les derniers mois ont été marqués par plusieurs annonces gouvernementales que nous avons jugées être un pas dans la bonne direction.

D'abord, les 900 millions \$ découlant du Fonds pour l'accélération de la construction de logement ont fait l'objet d'une entente avec Québec et seront finalement réservés à du logement social « et abordable ». Une motion de l'Assemblée nationale en faveur de son utilisation exclusive à des fins de logement social a même été adoptée unanimement.

La mise à jour économique fédérale de novembre 2023 annonçait des réformes aux deux principales initiatives de la *Stratégie nationale sur le logement*. L'ancien Fonds de co-investissement, renommé Fonds pour le logement abordable, s'est vu doté de 1 milliard \$ supplémentaire réservé à des fournisseurs de logements publics, des coopératives d'habitations et des organismes à but non lucratif pour soutenir la réalisation de plus de 7000 logements.

Le nouveau *Plan du Canada pour le logement*, présenté le 12 avril et qui semble remplacer la *Stratégie*, ainsi que le budget du 16 avril comprennent plusieurs nouvelles mesures dont certaines avancées et vont dans le sens d'une réaffectation des fonds fédéraux pour le logement social. Par exemple :

- À l'intérieur du Fonds pour le logement abordable, un volet nommé « création rapide de logements » sera créé. Ceci permettra de rendre permanente l'Initiative de création rapide de logements (ICRL), comme nous le demandions. Ce sont 976 millions \$ sur 5 ans et 24 millions \$ pour les années subséquentes qui y seront consacrés;
- Un nouveau Fonds canadien de protection des loyers de 1,5 milliard \$ a été annoncé, afin « d'aider les fournisseurs de logements abordables à acquérir des logements et à maintenir les loyers à un niveau stable pendant les décennies à venir »;
- 400 millions \$ ont été ajoutés au Fonds pour accélérer la construction de logements. Le Québec négociera probablement sa part comme il l'a fait pour les premiers 4 milliards \$ de

ce Fonds et ces sommes risquent fort bien de financer de nouvelles unités de logement social « et abordable »;

- Un nouveau Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement sera créé. Celui-ci vise à accélérer la construction et l'amélioration d'infrastructures d'approvisionnement en eau, de traitement des eaux usées, d'évacuation des eaux pluviales et de gestion des déchets solides. Il pourrait être utile à des projets de logements sociaux, notamment sur de grands sites vacants, mais devrait y être consacré;
- L'insistance sur l'utilisation des terrains publics à des fins d'habitation dans le dernier budget est une bonne nouvelle. Le gouvernement dit vouloir faciliter l'acquisition et l'utilisation de terrains publics pour le logement, en partenariat avec d'autres ordres de gouvernement. Le gouvernement annonce un nouveau Plan pour l'usage de terrains publics à des fins résidentielles et un nouveau programme de logement Postes Canada. Or, pour le moment, il n'y a toujours pas d'objectif énoncé de réserver tous ces logements sur des sites publics, en priorité à des organismes publics, coopératifs et sans but lucratif. Les objectifs d'abordabilité pour tous ces nouveaux programmes ne sont pas encore connus.

Bien que le FRAPRU salue le nouvel engagement visant à rendre le Fonds pour le logement abordable plus accessible, notamment en priorisant les projets qui soutiennent mieux les populations vulnérables et en réservant des sommes au logement sans but lucratif, il juge ces montants insuffisants. Il demeure néanmoins déçu des modifications annoncées en novembre dernier, qu'il considère trop faibles pour répondre à la crise du logement. En effet, dans les deux nouveaux sous-volets réservé au secteur sans but lucratif de l'Initiative de logement abordable, **les exigences d'abordabilité sont clairement insuffisantes pour des projets sans but lucratif. Le programme n'exige qu'un minimum de 30% des logements « abordables », permettant que 70% des logements soient loués à des prix supérieurs au loyer médian du marché, ce qui est un non-sens dans le contexte où il faut miser sur le logement social et communautaire pour freiner l'inflation dans le coût des logements. Cette enflure est directement liée à l'insuffisance de la contribution gouvernementale.** L'argument selon lequel ces programmes suffisent à créer des logements abordables se heurte à la réalité des coûts : **les montages financés sont viabilisés par l'augmentation des loyers.** L'argent public génère alors des logements souvent inaccessibles aux populations qui en ont le plus besoin.

Bref, jusqu'ici, le gouvernement n'a pas effectué le virage nécessaire pour assurer le lancement rapide d'un réel chantier de logements sociaux, sans but lucratif, qui pourrait contrer les effets de la crise du logement.

Dans l'autre principal fonds fédéral, le Programme de prêts pour la construction d'appartements (PPCA), qui demeure modelé pour les promoteurs privés, les exigences d'abordabilité, les définitions tout comme les pourcentages d'inclusion, n'ont pas été revus, alors que les prix des loyers qui en résultent sont hautement problématiques. La définition de l'abordabilité y est basée sur les revenus de l'ensemble des ménages même si ce sont des logements locatifs qui sont financés. Le résultat est que ce programme finance des projets constitués majoritairement de logements privés inabordables pour la moyenne des ménages **locataires** du Canada et du Québec. Au Québec, les ménages locataires ont un revenu médian annuel de 48 400\$. Dans le cas des 373 600 ménages locataires consacrant plus de la norme de 30% de leur revenu au loyer, la moitié gagne moins de 23 800\$ annuellement. Pour preuve, sous son ancien nom, l'initiative Financement de la

construction de logements locatifs, le PPCA a financé un projet gentrificateur à Lasalle, à Montréal où les loyers les moins chers atteignent 1540 \$ pour un 3 et demi.

Le changement de vocable **entre logement social et logement abordable** est plus qu'une simple question terminologique : il justifie un repositionnement des priorités en matière de logement, avec des conséquences graves pour les populations les plus vulnérables. L'abordabilité, telle que définie dans les programmes actuels, est **en contradiction** avec la mission de la stratégie nationale sur le logement, soit celle de soutenir en priorité les ménages les plus vulnérables et démunis au Canada, une approche fondée sur les droits humains.

Le logement social

Le **logement social** est un modèle dont la **propriété** est collective et **sans but lucratif**. Il ne répond pas à des intérêts privés; sa finalité est sociale. Sa mission est d'assurer un logement de qualité répondant aux besoins et aux revenus des locataires. Il est subventionné par les gouvernements, ce qui lui permet d'offrir des loyers inférieurs à ceux du marché privé et d'être réellement abordable en respectant la capacité de payer des locataires à faibles et à modestes revenus. Une partie significative est réservée à des locataires à faible revenu, qui y paient 25% de leurs revenus.

Il existe 3 grandes tenures de logement social: le logement social public dont les HLM, les coopératives et les organismes sans but lucratif (OSBL) d'habitation. Ces différents modèles permettent une offre variée, assurant la réponse à une diversité de besoins. Au Québec, on les désigne aussi sous le vocable **logement social et communautaire en raison de la place occupée par les communautés dans le développement et la gestion**.

« Logement abordable »

L'utilisation du terme « logement abordable » à l'échelle fédérale s'est largement répandue, ce qui a malheureusement une influence sur certaines provinces et le discours public . Bien qu'il soit présenté comme la solution à la crise du logement, un logement abordable n'est pas nécessairement social, ni réellement abordable au regard de la capacité de payer des locataires. La notion d'abordabilité est en effet relative et élastique. Ce qui est abordable pour les ménages les plus nantis ne l'est pas pour la classe moyenne et ce qui est abordable pour la classe moyenne ne l'est pas pour les ménages locataires plus pauvres. Lorsque les gouvernements **soutiennent le privé** pour construire du logement dit « abordable », la définition change d'un palier et d'un programme à l'autre. Au fédéral, les critères d'abordabilité sont fixés tantôt en fonction de la capacité de payer des ménages (sans distinguer les propriétaires des locataires), tantôt en fonction du loyer médian du marché, trop élevé pour des milliers de ménages. La proportion de logements « abordables » exigée pour qu'un projet soit financé est généralement très faible (autour de 30% dans plusieurs fonds fédéraux). Les engagements d'abordabilité sont par ailleurs à durée déterminée, n'offrant pas une garantie de solution pérenne, lorsque les logements sont détenus par des propriétaires privés.

Les critères des programmes fédéraux ont non seulement un effet inflationniste, mais viennent influencer le type de logements maintenant considérés comme abordables par les municipalités, voire la province. Ainsi on constate que des logements privés considérés comme abordables par le gouvernement fédéral, accaparent maintenant des ressources publiques auparavant réservées au

seul secteur sans but lucratif. Pire, ceux-ci peuvent obtenir des subventions municipales qui autrement n'auraient servi qu'à du logement social.

Bref, sur les **milliards \$** que le gouvernement fédéral prévoit dépenser dans les prochaines années dans la construction de logement, **il est urgent de revoir les définitions et les proportions de logements abordables exigés pour obtenir du financement.**

Une trop petite portion est réservée pour le secteur sans but lucratif, le seul qui contribue à constituer un patrimoine collectif de logements sociaux et communautaires. C'est aussi le secteur à privilégier si l'on souhaite agir maintenant pour protéger les locataires à faibles et modestes revenus et le seul qui serve de rempart contre les crises encore à venir. Pour garantir la pérennité des projets financés par des fonds publics, l'octroi de toutes subventions ou terrains publics destinés au logement social et communautaire, sans but lucratif, devrait également inclure des exigences sur la représentativité des locataires et/ou d'organismes d'action communautaire autonome du milieu dans la gouvernance.

Le budget 2024-2025 prétendait ajouter 2 millions nets pour de nouveaux logements, sans fixer d'objectif clair de logements sociaux à réaliser. C'est une lacune majeure, alors que le nouveau *Plan du Canada pour le logement* est basé sur l'engagement que personne au Canada n'ait à consacrer plus de 30 % de son revenu pour se loger. Or, pour qu'il soit envisageable, **les investissements gouvernementaux doivent permettre de doubler le nombre de logements sociaux en 15 ans, dans l'objectif d'atteindre au moins 20 % du parc de logements locatifs, afin d'endiguer la hausse de l'itinérance et qu'une alternative soit réellement envisageable aux logements trop chers. Tous les paliers de gouvernements ont une responsabilité. Le fédéral doit se doter d'un objectif chiffré de réalisation de 500 000 logements sociaux en 10 ans, dans la perspective d'augmenter la part de logements sociaux au même rythme qu'il prévoit la construction de nouveaux logements. Pour y arriver, le budget 2025-2026 doit prévoir des investissements annuels suffisant afin que les programmes fédéraux répondent rapidement aux besoins d'abordabilité immédiate de milliers de personnes à travers le Canada.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU FRAPRU EN VUE DU PROCHAIN BUDGET

1. Que le gouvernement canadien se dote d'un objectif de réalisation de logements sociaux (autant sous forme de logements sociaux publics que de coopératives et d'organismes sans but lucratif d'habitation) sur plusieurs années et dont le financement est ventilé annuellement. À l'instar de la Campagne logement social et droits humains, le FRAPRU demande la réalisation de 500 000 logements sociaux en 10 ans.
2. Que le gouvernement canadien réaffecte au logement social, toutes les sommes prévues pour la construction, l'entretien et/ou la rénovation de logements dans le Plan du Canada sur le logement, dans la perspective d'augmenter significativement la part de logements sociaux au Québec et au Canada;
3. Que le gouvernement canadien réserve toutes les sommes prévues dans le Fonds pour le logement abordable au secteur sans but lucratif, qu'il augmente le financement des sous-volets *pour le logement communautaire et création rapide de logements*. Qu'il augmente la part minimale de logements abordables exigés et qu'il bonifie son volet subvention dans la

perspective que le financement gouvernemental suffise à compléter les montages financiers des projets.

4. Que le gouvernement réserve les terrains et bâtiments publics excédentaires destinés au logement exclusivement à des logements sociaux et communautaires, que les terrains cédés aux porteurs de projets de logements sociaux le soient gratuitement ou à très faible coût et qu'ils soient décontaminés pour être prêts à construire.
5. Que toutes les sommes supplémentaires investies dans la construction, l'entretien et/ou la rénovation de logements soient exclusivement dédiées à la réalisation de logements sociaux, sous forme de logements sociaux publics (HLM), de coopératives et d'OSBL d'habitation;
6. Que le financement du nouveau Fonds de protection des loyers soit bonifié et que ce fond soit exclusivement réservé au logement social, sous différentes formes;
7. Que les critères d'admissibilité au nouveau Programme des coopératives d'habitation exigent le respect des seuils d'abordabilité nécessaires à ce que les ménages locataires à faibles et modestes revenus puissent s'y loger convenablement;
8. Que le Fonds de protection des locataires soit bonifié.