

AVRIL 2021

ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES EN LOGEMENT

Front d'action
populaire
en réaménagement
urbain



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1935-1949 Premières interventions.....	4
Soutenir l'effort de guerre.....	4
Les débuts de la SCHL.....	5
1949-1964 Petite ouverture au logement public, mais.....	6
Faire fonctionner le marché.....	7
1965-1973 Cap sur le logement social.....	8
La rénovation urbaine	9
Soutien au privé	9
1974-1985 Le logement social se diversifie	10
Des avantages pour le privé.....	11
Place à l'amélioration des quartiers et à la rénovation domiciliaire	12
1985-1993 De reculs en reculs.....	13
1994-2001 Le retrait fédéral	15
Le parc existant	16
Une ouverture du côté de l'itinérance	17
2001-2015 Le tournant du logement abordable.....	18
Les logements sociaux existants	20
2016-2021 À l'ère de la Stratégie canadienne sur le logement.....	21
La Stratégie.....	22
Les enjeux actuels.....	25
Enjeux pour le développement	27
Enjeux pour le parc actuel.....	28
Revendications	31

Cette brochure est le résultat d'une collaboration entre le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et le Groupe d'études et d'actions urbaines du Montréal métropolitain (GÉAUMM).

Recherche et rédaction : François Saillant

Graphisme : Samuel Alexis Communications

Impression : Katasoho

Dépôt légal : 2e trimestre 2021

Bibliothèque et Archives du Canada

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

INTRODUCTION

« Avec cette stratégie, le gouvernement fédéral ne fait pas uniquement un retour dans le dossier du logement, il y est pour rester à long terme ».

C'est en ces mots que le premier ministre du Canada, Justin Trudeau, présentait la Stratégie nationale sur le logement, le 22 novembre 2017.

En évoquant un « retour » en habitation, Justin Trudeau affirmait clairement que le gouvernement canadien a déjà été très présent dans le domaine du logement, qu'il s'en est retiré et que sa nouvelle stratégie lui permet maintenant d'y revenir de façon durable.

C'est cette évolution de la politique et des investissements du gouvernement fédéral en habitation et plus précisément en logement social que cette brochure vise à présenter. Elle tentera de **montrer de quelle manière et à partir de quelles préoccupations Ottawa est intervenu historiquement en habitation, comment le logement social a pris, pendant trois décennies, une place grandissante dans ses interventions, mais aussi comment et à quel prix il s'en est retiré. La brochure se demandera finalement si la Stratégie nationale est réellement à la hauteur des prétentions de Justin Trudeau** qui la présentait comme « un plan robuste et exhaustif qui transformera les vies des Canadiens en aidant les gens à trouver un foyer et à y rester ».



Photo : François Saillant

1935-1949

PREMIÈRES INTERVENTIONS

Les premières lois fédérales sur le logement sont adoptées en 1935 et 1938, dans un contexte de crise économique durable provoquée par le krach boursier de 1929. Les objectifs recherchés par Ottawa sont alors : 1) de soutenir la construction de maisons qui a connu un creux historique de 1932 à 1936; 2) de réduire les risques des institutions financières affectées par les défauts de paiement hypothécaire dus à la crise; 3) de tenter de réduire le chômage. **L'intervention fédérale se résume alors à l'octroi de prêts pour de la construction privée, en partenariat avec des institutions financières qui en fournissent la majeure partie.**

SOUTENIR L'EFFORT DE GUERRE

L'entrée du Canada dans le deuxième conflit mondial à l'automne 1939, force l'adoption d'un objectif additionnel, soit le soutien à l'effort de guerre. Le 28 février 1941, le gouvernement crée la *Wartime Housing Limited* (WHL).

Jusqu'en 1946, elle construit des maisons qui sont louées à des travailleurs de l'industrie militaire et, à partir de mai 1944, à des vétérans de retour du front.

Parallèlement à la construction de logements, Ottawa confie la responsabilité de contrôler les loyers à la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Un gel des loyers est appliqué à partir d'octobre 1940 dans quinze grandes villes canadiennes et de novembre 1941 dans d'autres municipalités. Même si le fédéral ne se retirera de ce domaine qu'en 1951, de fortes augmentations de loyer sont cependant accordées dès 1946.

En octobre 1943, le nombre alarmant d'évictions de locataires oblige par ailleurs la Commission à interdire temporairement les expulsions durant la période hivernale. Même si le problème persiste en raison de la pénurie extrême de logements, le gouvernement fédéral refuse de jouer un plus grand rôle en matière locative, préférant se concentrer sur la construction de logements.



Éviction d'une famille de vétérans à Montréal en 1947. La famille est déménagée dans un squat établi à l'ancien Hôpital de Montréal-Sud (Longueuil).

Photo : Collection Henri Gagnon.

LES DÉBUTS DE LA SCHL

Une nouvelle Loi nationale sur l'habitation (LNH) est introduite en 1944 dans un contexte de fin de guerre. Elle vise à encourager l'accès à la propriété et la construction de logements locatifs. À partir du 1er janvier 1946, ce rôle incombe à la nouvelle Société centrale d'hypothèques et de logements (SCHL). Celle-ci est créée au moment où la crise du logement est à son paroxysme et où des squats organisés par des vétérans à Vancouver, Ottawa et Montréal accroissent la pression sur le gouvernement.

Durant un an, la SCHL partage le travail avec la *Wartime Housing Limited* qui demeure responsable de la construction d'habitations. En plus de s'occuper des activités de prêts hypothécaires, la SCHL prend immédiatement le relais pour deux autres initiatives fédérales. Il s'agit en premier lieu du Plan de transformation des maisons qui consiste à acheter de grandes demeures et à les convertir en appartements locatifs. Quant à l'initiative d'abris d'urgence, elle permet d'utiliser des baraquements militaires et autres édifices considérés comme surplus de guerre pour héberger des familles.

La SCHL remplace totalement la *Wartime Housing Limited* à partir de 1947. Elle devient du même coup propriétaire des 25 771 logements alors sous la responsabilité de cet organisme. En 1949, les deux sociétés ont au total réalisé 49 611 unités d'habitation, dont 45 930 qui sont terminées et habitées par des ouvriers de l'industrie militaire et des vétérans. Parmi les logements gérés par la SCHL, certains font partie de grands ensembles locatifs comme Benny Farm, dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce, à Montréal, qui accueille ses premiers locataires en 1947.

Le gouvernement fédéral refuse cependant d'adopter une politique de logement ambitieuse, comme le recommandait en 1944 un Comité consultatif sur la Reconstruction.

Celui-ci proposait la création d'un programme permettant la construction à large échelle de logements locatifs bon marché. Il opte au contraire pour la privatisation du parc de logements qu'il a constitué au cours des années antérieures. Il répond ainsi au désir d'une partie des locataires de ces maisons qui, ayant dorénavant des emplois stables et mieux rémunérés, veulent en devenir propriétaires.

En 1952, la SCHL a déjà vendu 29 452 de ces maisons, en octroyant des prêts facilitant leur acquisition.

1949-1964

PETITE OUVERTURE AU LOGEMENT PUBLIC, MAIS...

En 1949, le gouvernement fédéral modifie substantiellement la Loi nationale sur l'habitation. Sa section 35 permet dorénavant à la SCHL de créer un programme permanent de logements publics offrant des subventions pour l'aménagement des terrains et la construction d'ensembles d'appartements. Une partie du budget est réservée pour une aide financière permettant aux locataires de payer des loyers fixés en fonction de leur revenu. Ottawa consent des prêts de très longue durée équivalant à 75 % des coûts des projets. La SCHL assume aussi 75 % des déficits d'exploitation. Dans les deux cas, les provinces ont la possibilité de fournir les 25 % manquants ou d'abandonner cette responsabilité aux villes désireuses d'obtenir de tels logements.

La Ville de Toronto avait déjà donné le ton, en se servant des dispositions de la Loi de 1944 pour acquérir et démolir des ensembles de logements très détériorés d'un secteur baptisé Regent Park et les remplacer par des logements sociaux qui ont accueilli leurs premiers ménages locataires en 1948.

Des logements publics apparaissent dans quelques villes du Canada. Ils s'inscrivent majoritairement dans une perspective de rénovation urbaine permettant l'élimination d'immeubles à logements considérés comme des taudis. **Le nouveau programme a cependant un impact marginal, ne permettant au total que la construction de 14 000 appartements entre 1949 à 1964. Durant ces années, le logement social ne représente qu'environ 1 % des mises en chantier au Canada.**

Il permet néanmoins la réalisation de projets comme la deuxième phase de Regent Park à Toronto, Little Mountain à Vancouver, Mulgrave Park à Halifax et les Habitations Jeanne-Mance à Montréal. Le secteur ciblé pour ce dernier projet est bien connu pour l'insalubrité et le délabrement de ses logements, mais aussi pour son ouverture à la prostitution, au jeu et à la boisson (le « Red Light »). Le projet prend plusieurs années à se concrétiser. En 1959, les premières familles entrent aux Habitations qui ne sont complétées qu'en 1961. Les 788 logements qui y sont réalisés sont les seuls à l'avoir été au Québec en vertu de ce programme. L'implication financière du gouvernement québécois est minime, la Ville de Montréal fournissant le gros de la contribution de 25 % exigée par Ottawa.



*Les Habitations Jeanne-Mance au début des années 1960.
Photo : Archives de Montréal.*

FAIRE FONCTIONNER LE MARCHÉ

De 1950 à 1964, la SCHL facilite aussi la réalisation de 36 700 logements dits à dividendes limités, dont une large partie en Ontario. En échange de conditions de prêts très avantageuses, des propriétaires privés acceptent que la SCHL exerce un contrôle sur les loyers des appartements ainsi réalisés. De plus, les propriétaires ne peuvent vendre leurs immeubles sans l'approbation préalable de la société fédérale. Même si cette mesure est présentée comme sociale, elle représente en fait une forme de privatisation de l'aide au logement.

De manière plus générale, on peut considérer que la principale préoccupation du gouvernement fédéral durant cette période est d'appuyer le marché privé. C'est dans cette optique qu'il modifie à nouveau la Loi nationale sur l'habitation en 1954 en abandonnant ses prêts conjoints pour plutôt garantir les prêts consentis par des institutions financières agréées. Il réagit ainsi à la baisse des mises en

chantier provoquée par l'implication canadienne dans la guerre de Corée. La mesure se veut un appui non seulement aux banques à charte, jusque-là exclues du marché des hypothèques, et autres institutions financières, mais aussi à toute l'industrie de la construction. La SCHL acquiert par ailleurs la possibilité de consentir des prêts directs à des aspirants à la propriété qui n'intéressent pas les prêteurs agréés. Ce rôle prendra de plus en plus d'importance au fil du temps.

1965-1973

CAP SUR LE LOGEMENT SOCIAL

L'année 1965 marque le début de ce qu'on pourrait appeler l'âge d'or du logement social au Canada. Le tout commence encore une fois par des modifications apportées en 1964 à la Loi nationale sur l'habitation. Les prêts à long terme accordés par la SCHL pour la construction de logements publics couvrent désormais 90 % des coûts. De plus, le gouvernement fédéral paye 50 % du déficit d'exploitation des logements. La loi ouvre aussi la possibilité de financer des sociétés

provinciales du logement plutôt que de passer uniquement par des corporations municipales comme c'était le cas auparavant.

Deux mois avant l'adoption de la nouvelle mouture de la loi, l'Ontario avait déjà formé l'*Ontario Housing Corporation*, ce qui lui donne une longueur d'avance sur les autres provinces dans l'utilisation du programme fédéral. La construction d'unités de HLM y passe rapidement de 1000 à 10 000 par année.



C'est pour reloger une partie des personnes devant être chassées du quartier Saint-Roch pour la réalisation de l'autoroute Dufferin-Montmorency qu'a été construit en 1970 le premier ensemble de HLM de Québec, Place Bardy (maintenant Saint-Pie X). Photo : Encyclopédie du patrimoine de l'Amérique française.

En cinq ans, toutes les provinces se dotent de leurs propres sociétés du logement, ce qui permet la réalisation d'une moyenne annuelle de 12 000 unités de HLM. Durant cette époque, le logement public représente environ 10 % de l'ensemble des constructions au Canada.

Au Québec, c'est le 27 septembre 1967 que la Société d'habitation du Québec (SHQ) entre en fonction. Cette création s'inscrit dans la foulée des réformes menées au cours de ce qu'on a appelé la « Révolution tranquille ». Voulant profiter de toutes les possibilités désormais offertes par le fédéral, le gouvernement québécois veut en même temps s'assurer qu'Ottawa ne fera pas directement affaire avec les municipalités. La SHQ n'ayant pas l'expertise pour assurer la construction des HLM, ce sont cependant les villes qui doivent s'acquitter de cette responsabilité, ce que peu d'entre elles ont les moyens de faire.

L'ouverture de la SHQ ne permet pas au Québec de rattraper le retard historique qui continue au contraire à se creuser. Entre 1967 et 1969, seules Montréal et Québec réalisent des projets, pour un total de 747 unités. Il s'agit des Îlots Saint-Martin dans le quartier de la Petite-Bourgogne à Montréal et du projet Saint-Pie X (ou Place Bardy), à Québec. Les deux font partie d'opérations de rénovation urbaine. Le premier permet la démolition de taudis qui sont remplacés sur place par des HLM. Quant au second, il vise à reloger une partie des familles chassées par des démolitions réalisées dans un autre quartier, Saint-Roch, notamment pour faire passer l'autoroute Dufferin-Montmorency.

La construction de logements publics s'accélère par la suite. Au 31 mars 1974, 9357 logements de type HLM sont terminés et sont gérés par des offices municipaux d'habitation. D'autres types d'habitation sont aussi subventionnés. Ainsi, la courte expérience de Coop-Habitat permet la réalisation de 1432 logements coopératifs pour familles entre 1968 et 1970. Pendant ce temps, des OSBL d'habitation se voient attribuer 1468 logements et 294 chambres pour aîné.e.s.

LA RÉNOVATION URBAINE

La loi de 1964 comprend aussi des incitatifs plus généreux pour des projets municipaux de rénovation urbaine. Elle vise officiellement à s'attaquer au délabrement de certains quartiers et à faire disparaître des taudis, mais elle sert surtout à libérer des terrains pour faire place à d'autres fonctions plus conformes aux besoins et aux réalités du capitalisme moderne : tours à bureaux gouvernementaux ou privés, développement du réseau routier et autoroutier, construction d'hôtels, etc. Les programmes fédéraux favorisent la rentabilisation du sol urbain et, du fait même la spéculation au détriment des logements ouvriers qui font l'objets de vastes entreprises de démolition, en particulier à Montréal, Québec et Hull.

SOUTIEN AU PRIVÉ

Les activités hypothécaires de la SCHL lui permettent de soutenir dans une large proportion le marché de la construction. Entre 1964 et 1967, le montant des prêts directs qu'elle accorde pour la construction de propriétés individuelles et de logements locatifs surpasse même l'ensemble de ceux consentis par des institutions financières. Divers incitatifs fiscaux accordés par le gouvernement fédéral vont dans le même sens. Le programme de dividendes limitées, lui, se poursuit, quoiqu'à une moindre intensité, jusqu'en 1973.

1974-1985

LE LOGEMENT SOCIAL SE DIVERSIFIE

En 1973, les logements publics ont mauvaise réputation partout au Canada. Leur image est celle de grandes tours d'habitation où prolifèrent les problèmes sociaux. Ottawa ne met pas pour autant fin à leur financement. Il favorise plutôt la construction de HLM de plus petite taille, mieux intégrés aux quartiers environnants. Au Québec, ils sont de plus en plus destinés aux personnes âgées. De plus, depuis 1974, c'est la SHQ qui est maître d'œuvre de la réalisation des logements et qui en devient par la suite propriétaire. **À la fin de 1978, le parc de HLM gérés par des offices municipaux d'habitation était de 22 008 unités. Sept ans plus tard, au 31 décembre 1985, il est de 46 412. C'est une moyenne de 3486 logements qui s'y sont donc ajoutés à chaque année.**

Les logements coopératifs et sans but lucratif sont quant à eux favorisés par des modifications apportées en 1973 à la Loi nationale sur l'habitation. Elles permettent la création de deux

programmes, le 15.1 dans le cas des OSBL, et le 34.18 dans celui des coopératives. Ces organismes peuvent bénéficier de prêts à long terme et de subventions de la part de la SCHL. Contrairement aux HLM, ils permettent une mixité de revenus, environ 25 % des logements étant réservés à ménages à plus faible revenu recevant du supplément au loyer.

En 1978, la Loi nationale sur l'habitation est encore modifiée. Les programmes existants sont remplacés par un autre appelé le 56.1. Il permet d'accorder aux coopératives et aux OSBL des subventions équivalant à une réduction à 2 % de leur taux d'intérêt qui sont alors élevés et qui le deviendront encore davantage au cours des années suivantes. Une partie des sommes sert à accorder de l'aide financière aux ménages à faible revenu. Il doit y en avoir au moins 15 %, mais ce pourcentage est généralement dépassé. Au Québec, une large partie des logements est réalisée en achat-rénovation ou en recyclage de bâtiments non-résidentiels.

LOGEMENTS FINANCÉS AU QUÉBEC ENTRE 1973 ET 1985 -- OSBL ET COOPÉRATIVES

Années et programmes	OSBL	Coopératives	Total
1973 à 1978 (15.1 et 34.18)	3 969	2 001	5 970
1978 à 1985 (56.1)	13 349	11 202	24 551
Total	17 318	13 203	30 521

Source : Rapports annuels de la Société canadienne d'hypothèques et de logement

De plus, de 1978 à 1985, la SCHL accorde des subventions à 3242 logements gérés par des sociétés municipales de Montréal et de Québec.

Entre 1980 et 1982, le nombre total de logements sociaux financés annuellement par la SCHL, dorénavant appelé Société canadienne d'hypothèques et de logement, passe pour la première fois à une moyenne de 30 000 à l'échelle du Canada, dont environ 7000 au Québec. La moyenne baisse cependant à 24 000, dont 5600 au Québec, entre 1983 et 1985.

Cette fois, le Québec est mieux préparé pour aller chercher sa part des fonds fédéraux. En 1977, il a créé le programme Logipop qui permet à la fois de financer un réseau de groupes de ressources techniques (GRT) et de compléter le financement fédéral dans le cas des coopératives d'habitation, ce qu'il fera jusqu'en 1984.

DES AVANTAGES POUR LE PRIVÉ

En 1975, la SCHL crée le Programme d'aide au logement locatif (PALL) qui vise à accorder des prêts sans intérêt à des promoteurs privés pour les inciter à construire des appartements dont le loyer est pendant quelques années contrôlé. Au départ, cette aide peut atteindre 100 \$ par mois. Elle diminue par la suite sur une période de dix ans. Le programme ne dure que trois ans, mais il finance la réalisation de plus de 26 000 logements privés. Un programme d'aide pour l'accession à la propriété est aussi créé par le gouvernement fédéral.

D'autres changements majeurs surviennent en 1979. En vertu d'une modification à la LNH, la SCHL ne fait plus de prêts directs, mais assure les prêts accordés par des institutions financières au marché privé de l'habitation, mais aussi aux coopératives et aux OSBL. De plus, la SCHL, qui détient plus de 20 000 logements achetés ou repris pour défaut de paiement de prêts hypothécaires, les met massivement en vente. Une partie des appartements est acquise par des OSBL ou des coopératives, mais la grande majorité retourne au privé. Des luttes doivent même être menées pour que les locataires de logements à bas loyer, par exemple ceux financés avec le programme de Dividendes limitées, ne subissent pas de hausses de loyer trop importantes, ce qui permet l'obtention de près de 700 suppléments au loyer à cet effet en 1979 et 1980.



Le visage des HLM change à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Les grandes tours font place à des édifices de plus petite taille mieux intégrés au milieu environnant. HLM Bigaouette à Québec. Photo : Comité des citoyens et citoyennes du quartier Saint-Sauveur.

PLACE À L'AMÉLIORATION DES QUARTIERS ET À LA RÉNOVATION DOMICILIAIRE

Les modifications apportées en 1973 à la Loi nationale sur l'habitation viennent par ailleurs consacrer la fin de l'aide fédérale à la rénovation urbaine basée sur des démolitions massives de logements. Une nouvelle approche favorisant l'amélioration des quartiers et la rénovation domiciliaire est mise de l'avant.

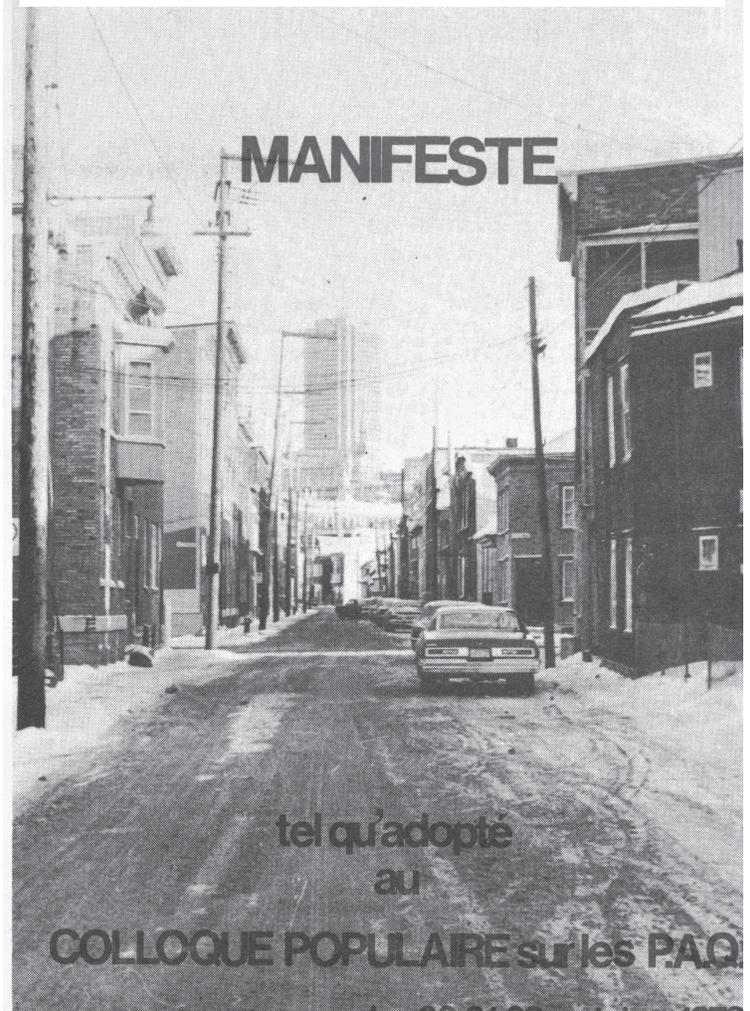
Même si c'est Ottawa qui crée les Programmes d'amélioration de quartier (PAQ), c'est à Québec et aux municipalités qu'il revient de les mettre en application. En 1978, plus d'une soixantaine de PAQ sont en opération dans une quarantaine de municipalités. Ils permettent l'aménagement d'espaces verts, la restauration de rues, de trottoirs et d'égouts, ainsi que de nouvelles infrastructures urbaines comme des lampadaires, dans les zones identifiées pour les accueillir. Ils peuvent entraîner certaines démolitions mais plus ciblées qu'auparavant.

Les PAQ vont de pair avec le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) qui, lui, subventionne la rénovation des appartements.

Or, celle-ci entraîne de fortes hausses de loyer qui forcent une large partie des locataires à déménager. C'est en réaction à ces programmes que le FRAPRU est fondé à l'automne 1978.

C'est la même année que le gouvernement fédéral met fin au financement des PAQ. Le PAREL, lui, se poursuit.

Manifeste critiquant les programmes d'amélioration de quartier et de rénovation domiciliaire. Il a été adopté au Colloque populaire sur les PAQ de l'automne 1978 qui a donné naissance au FRAPRU.



1985-1993

DE RECULS EN RECULS

À la fin de 1985, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney adopte une Orientation nationale de la politique du logement. Elle donne lieu à la signature d'ententes fédérales-provinciales, dont une conclue en mai 1986 avec le Québec. De grands changements sont apportés. Ainsi, à part un petit programme fédéral de coopératives d'habitation (PHI), tous les programmes de logement social et de rénovation domiciliaire sont gérés par la Société d'habitation du Québec. De plus, les logements sociaux doivent s'adresser exclusivement à des ménages ayant des besoins impérieux de logement, c'est-à-dire ceux qui ont un revenu inférieur à celui dont ils devraient disposer pour se loger convenablement dans le marché local sans y consacrer plus de 30 % de leur revenu.

Enfin, le supplément au loyer, jusque-là presque exclusivement réservé aux coopératives et aux OSBL, est élargi pour laisser une place majeure aux propriétaires privés.

Dans son budget de 1990, le gouvernement conservateur vient sabrer dans les crédits consacrés à de nouveaux logements sociaux. Les budgets de 1991 et de 1992, ainsi qu'un énoncé économique prononcé en décembre 1992, vont encore plus loin. Le développement du logement social est réduit comme une peau de chagrin, alors que le programme fédéral de coopératives d'habitation, le seul qui permettait une mixité de revenus, est aboli à partir de février 1992.

Rassemblement du FRAPRU sur la Colline parlementaire à Ottawa en 1987 pour réclamer un changement de cap du gouvernement conservateur de Brian Mulroney en matière de logement social.

Photo : Ross Peterson.



NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS AU QUÉBEC — 1986 À 1993

Entente-cadre Canada-Québec	
HLM réguliers	12 207
HLM pour Inuits	649
Sociétés municipales	676
PSBL-P (OSBL et coopératives)	6351
Autochtones vivant en milieu urbain	1836
Programme de supplément au loyer privé	5790
Sous-total	27 509
Programme fédéral de coopératives d'habitation (PHI)	4 803
Grand total	32 312

Source : Rapports annuels de la SCHL et de la SHQ

Par ailleurs, l'aide fédérale à la rénovation résidentielle a aussi été réduite à partir de 1989, ce qui a donné lieu à la formation d'un large front commun de protestation initié par le gouvernement québécois.

Pendant ce temps, la SCHL continue à contribuer au marché de l'habitation avec son programme d'assurance-prêt hypothécaire. D'ailleurs, 1992 est une année record à ce niveau, 277 000 ménages canadiens y ayant recours. C'est aussi l'année où Ottawa crée un Régime d'accession à la propriété, les personnes y aspirant pouvant maintenant puiser sans pénalité dans leur Régime enregistré d'épargne retraite.

Au chapitre des meilleures nouvelles, c'est enfin en 1992 que le gouvernement fédéral exclut l'immobilier de l'exemption de 100 000 \$ à vie sur les gains en capital. La mesure avait été créée en 1985 par le Parti conservateur de Brian Mulroney qui avait annoncé au même moment qu'elle augmenterait jusqu'à 500 000 \$. Il s'était ravisé deux ans

plus tard pour la remettre à 100 000 \$. L'achat et la revente rapide d'immeubles à logements, baptisés « flipping » dans le jargon immobilier, devint très en vogue, en raison de cet attrait fiscal, entraînant du même coup une importante flambée de spéculation dans l'immobilier.



Manifestation contre le budget fédéral de 1992 qui mettait le logement social en danger. Photo : FRAPRU.

1994-2001

LE RETRAIT FÉDÉRAL

Le budget conservateur du 26 avril 1993 consacre le retrait fédéral du développement du logement social qui deviendra effectif à partir du 1er janvier 1994: « Le gouvernement, par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, n'augmentera pas le soutien d'environ 2 milliards \$ par année qu'il fournit actuellement au logement social. La SCHL ne financera plus le logement par des engagements de subventions sur 35 ans, qui font supporter la majeure partie du coût de l'aide actuelle au logement par les contribuables futurs ». Le budget maintient les programmes de rénovation, ainsi que la construction de logements dans les communautés des Premières nations, mais les deux connaissent des baisses majeures.

Des élections générales ont lieu en novembre 1993. Une fois au pouvoir, le Parti libéral de Jean Chrétien a la capacité de renverser la décision conservatrice qu'il avait durement critiquée. Il n'en fait rien. Il doit pour ce faire partager l'odieux du désengagement fédéral.

Comme tous les logements sociaux financés au Québec l'étaient majoritairement avec des subventions fédérales, le développement du logement social tombe à 0. Le programme de HLM prend fin et ne reviendra jamais, sauf pour les populations inuites qui devront cependant patienter de nombreuses années avant de recevoir à nouveau du financement à cette fin.

La crise du logement, qui sévit toujours au Nunavik, est en grande partie due à cette longue absence de financement.

La réalisation de logements pour les Autochtones vivant en milieu urbain prend aussi fin, tout comme celle de coopératives et d'OSBL d'habitation.

Dans ce dernier cas, les pressions se font fortes pour que le Québec et en particulier le gouvernement du Parti québécois, élu en septembre 1994, prenne la relève. Il ne le fait que très partiellement avec la mise sur pied d'un programme expérimental d'achat-rénovation en coopératives et en OSBL qui permet la réalisation de moins de 1150 logements. Les pressions se poursuivent jusqu'en mars 1997 avant que le gouvernement péquiste annonce le financement pour une période de cinq ans d'un nouveau programme baptisé AccèsLogis. Au moment de son annonce, il doit permettre le financement de 1325 logements coopératifs et sans but lucratif par année. Dans les faits, l'insuffisance du budget prévu fait en sorte que ce nombre sera moindre.

Depuis le retrait fédéral de 1994, le nombre de logements sociaux qui ont été financés au Québec est de 55 025 logements, ce qui inclut le supplément au loyer privé. Or, si, au lieu de se désengager, Ottawa était plutôt revenu à la moyenne de 5148 unités qu'il a financées entre 1985 et 1989 avant de procéder à toutes ses coupures de budget, le Québec aurait disposé de 133 858 logements sociaux additionnels au 31 mars 2020. **Pour le Québec, le coût du retrait fédéral était alors de 78 823 logements. Compte tenu du peu de logements sociaux construits depuis ce moment, on peut évaluer que le manque à gagner dépasse aujourd'hui 80 000.** Pour les ménages à faible revenu, la perte est proportionnellement plus importante encore, aucune unité de HLM n'ayant été financée depuis 1994, sauf en milieu inuit.

LE PARC EXISTANT

Bien qu'il se retire de la réalisation de nouveaux logements sociaux, le gouvernement fédéral demeure cependant lié par les ententes de financement qu'il a signées auparavant avec les autres paliers de gouvernement ou directement avec des OSBL, des coopératives ou des propriétaires privés. Le budget fédéral du 6 mars 1996 propose d'en transférer l'entière responsabilité aux provinces et aux territoires. Seuls les logements construits dans les communautés des Premières nations resteraient sous la responsabilité d'Ottawa.

Le transfert accorde une plus grande autonomie aux provinces et aux territoires dans des domaines comme la fixation des loyers des locataires de logements sociaux ou la possibilité d'en municipaliser la responsabilité. Toutefois, le financement ira continuellement en diminuant pour s'éteindre au moment prévu

dans les ententes d'origine. Outre les sommes déjà prévues à cette fin, aucun investissement fédéral additionnel ne peut être réclamé pour la rénovation d'un parc de logements qui, pour une large part, est déjà en mauvais état et qui ne peut qu'aller en se dégradant.

Au fil des ans, 8 provinces et 3 territoires acceptent de signer des ententes de transfert. Deux provinces demeurent cependant récalcitrantes, soit le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard. Pour un, le Québec estime que la signature du transfert viendrait consacrer l'iniquité dont il se dit depuis longtemps victime dans la répartition des fonds fédéraux entre les provinces et les territoires. Il retirera avantage de son refus de signer quand viendra le temps de réclamer que le gouvernement fédéral paie sa part de l'intensification des travaux de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) dans son parc de HLM.



*Manifestation dans les rues de Gatineau, en 2009, au moment d'une conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de l'Habitation.
Photo : François Saillant.*

UNE OUVERTURE DU CÔTÉ DE L'ITINÉRANCE

À la fin du vingtième siècle, le gouvernement fédéral doit réagir à la montée de l'itinérance partout au Canada ainsi qu'aux multiples pressions de la Fédération canadienne des municipalités, des maires des grandes villes canadiennes et de nombreux organismes communautaires. En 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU vient ajouter sa voix en demandant au Canada

de « considérer les problèmes de logement et d'itinérance comme une urgence nationale ». En mars 1999, Ottawa nomme une ministre responsable du dossier de l'itinérance et, en décembre, il annonce des investissements de 753 millions \$ en trois ans dont une partie pour le financement d'initiatives communautaires en itinérance. Si la réaction est généralement favorable, une question est posée partout au Canada : « Où est le logement ? »



Occupation d'un bureau gouvernemental pour réclamer un réinvestissement massif en logement social dans le budget fédéral de 2000. Photo : Patrick Allyn.

2001-2015

LE TOURNANT DU LOGEMENT ABORDABLE

Au début des années 2000, le contexte a changé. Le gouvernement fédéral dispose d'une grande marge de manœuvre budgétaire. La lutte au déficit est terminée depuis belle lurette et Ottawa entasse, budget après budget, des surplus considérables. Par ailleurs, le marché immobilier fonctionne au ralenti depuis plusieurs années et une sévère pénurie de logements locatifs frappe les principaux centres urbains du Canada.

En 2001, le gouvernement fédéral annonce qu'après huit années d'absence complète d'investissements dans la réalisation de nouveaux logements, il revient dans ce domaine, en y consacrant 680 millions \$ en cinq ans. Pour avoir droit à leur part, les provinces et territoires doivent contribuer dans la même proportion.

Toutefois, les investissements ne sont pas faits directement en logement social, mais dans le «logement abordable», notion délibérément floue permettant que les fonds servent à financer toutes sortes d'initiatives, passant aussi bien par le privé que par le public ou le communautaire.

À la suite de négociations entre toutes les parties concernées, il est entendu que ce sont les provinces et les territoires qui décideront de l'utilisation des fonds et une entente est signée sur cette base entre Québec et Ottawa, le 21 décembre 2001. Quelques semaines plus tôt, le gouvernement québécois, qui anticipait cet accord, avait déjà annoncé qu'il investirait 362 millions \$ pour reconduire le programme AccèsLogis et créer un éphémère programme baptisé Logement abordable Québec. L'objectif est de réaliser 13 000 logements, dont 11 500 dans le logement social et communautaire et 1500 dans des logements privés dits abordables.

Le budget fédéral de 2003 ajoute une somme de 320 millions \$ en cinq ans pour porter les investissements dans l'Initiative de logement abordable (ILA) à 1 milliard \$.

En septembre 2008, le gouvernement conservateur de Stephen Harper, élu deux ans plus tôt, annonce la reconduction de l'ILA qui est doté d'un budget de 125 millions\$ par année à l'échelle du Canada. Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) est aussi prolongé, tout comme les investissements en itinérance.

En 2011, l'Initiative de logement abordable cède la place à l'Investissement dans le logement abordable (IDLA). Il ne s'agit cependant pas que d'un changement de nom, puisque le PAREL est aboli et que les sommes qu'Ottawa verse aux fins de l'IDLA doivent servir aussi bien à la construction qu'à la rénovation domiciliaire.

Ottawa consent exceptionnellement des investissements supplémentaires à deux reprises. La première survient en 2005 à l'occasion de négociations sur le budget entre le gouvernement libéral minoritaire et le Nouveau parti démocratique. Quelque 800 millions\$ sont alors versés dans une fiducie pour le logement abordable. La seconde arrive en 2009 au beau milieu d'une sévère crise financière et économique. Le Plan d'action économique du gouvernement Harper comprend 2,1 milliards\$ d'investissements en logement dont 475 millions\$ pour la construction de logements pour les personnes âgées et celles en situation de handicap.

INVESTISSEMENTS FÉDÉRAUX DANS LE LOGEMENT ABORDABLE 2002-2016

Années et programmes	Canada	Québec	Québec par année
2002-2008 - Initiative en matière de logement abordable (ILA)	1 milliard\$	236,5 millions\$	39,4 millions\$
2008-2011 - Initiative en matière de logement abordable (ILA)	375 millions\$	89,1 millions\$	29,7 millions\$
2011-2016 - Initiative en matière de logement abordable (ILA)	1,2 milliard\$ (dont la rénovation domiciliaire)	288,4 millions\$ (dont la rénovation domiciliaire)	57,7 millions\$ (dont la rénovation domiciliaire)

LES LOGEMENTS SOCIAUX EXISTANTS

En 2005, le gouvernement fédéral est toujours lié à des ententes de financement à long terme pour un total de 605 000 logements dont 131 500 au Québec. Dix ans plus tard, en 2015, ce nombre est descendu à 531 100 à l'échelle du Canada et 113 650 au Québec. Le rythme de la fin des ententes de financement s'accélère, les pressions des organismes communautaires en habitation aussi.

Dans l'immédiat, la principale crainte concerne l'accessibilité financière des logements, principalement ceux réalisés dans le cadre du programme 56.1. Dans la grande majorité des logements coopératifs et sans but lucratif concernés, les subventions de la SCHL servent exclusivement à verser de l'Aide assujettie du contrôle des revenus (AACR) aux ménages à faible revenu qui y demeurent. La fin des ententes signifie du même coup celle de cette aide. Les coops et les OSBL peuvent décider de continuer à la verser à même leurs propres fonds, mais ce n'est pas le choix de la très grande majorité, d'autant plus que les bâtiments sont souvent dans un mauvais état et que les réserves de remplacement sont insuffisantes pour faire les travaux nécessaires. Par ailleurs, voyant venir la fin des subventions fédérales, plusieurs organismes ont cessé de louer leurs logements libres à des ménages à faible revenu.

Une portion des logements faisant partie des ententes fédérales-provinciales perdent aussi leurs subventions fédérales. C'est notamment le cas de suppléments au loyer versés dans le cadre de programmes plus anciens. Pour faire face à cette situation, le gouvernement québécois crée en 2013 son propre Programme spécial de supplément au loyer. L'aide financière continue donc à être versée, mais uniquement aux locataires qui la recevaient jusque-là.

Dans le cas des HLM, le Québec ne reçoit plus de fonds fédéraux pour les ensembles de logement dont les ententes prennent fin, ce qui signifie qu'il se retrouve seul à assumer les déficits d'exploitation et les travaux de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) des logements concernés.

Ni le gouvernement conservateur, ni la SCHL ne semblent pourtant se soucier des problèmes créés par la fin des subventions à long terme. C'est donc avec un certain soulagement que les organismes comme le FRAPRU, accueillent l'ouverture démontrée à ce sujet par le Parti libéral de Justin Trudeau, même si ses engagements sont nébuleux. Le 19 octobre 2015, le PLC est élu. Un autre épisode commence.



Photo : Véronique Laflamme

2016-2021 À L'ÈRE DE LA STRATÉGIE CANADIENNE SUR LE LOGEMENT

Le 4 mars 2016, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations unies termine l'évaluation périodique du respect de ces droits au Canada. L'une de ses observations finales « invite instamment l'État partie à mettre au point et à appliquer avec efficacité une stratégie nationale du logement fondée sur les droits humains », ce qui implique notamment « d'accroître progressivement les ressources fédérales et provinciales allouées au logement » et « de prendre des mesures efficaces pour accroître considérablement le nombre de logements sociaux abordables disponibles ».

Quelques jours plus tard, le 22 mars, le gouvernement libéral présente un premier budget qui investit 2,2 milliards \$ en deux ans en habitation. Il annonce son intention d'adopter une « stratégie nationale en matière de logement ». Dans l'immédiat, il double pour deux ans les sommes accordées aux provinces et aux territoires pour les Investissements dans le logement abordable. Il augmente aussi les fonds pour le logement autochtone, y compris pour les Inuits du Nunavik, ainsi que pour les aîné.e.s.

INVESTISSEMENTS TOTAUX DANS LE LOGEMENT ABORDABLE 2016-1017 ET 2017-2018 (INCLUANT LES SOMMES DÉJÀ PRÉVUES PAR LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR)

Canada	Québec
1,9 milliard \$	423,9 millions \$

Source : Fonds publics autorisés aux termes de la loi nationale sur l'habitation 2016-2017 et 2017-2018

Le budget 2016 double aussi les sommes prévues pour la lutte à l'itinérance. Il prolonge enfin les subventions accordées aux ménages à faible revenu qui habitent dans des ensembles de logements coopératifs et sans but lucratif dont les ententes de financement avec le fédéral se terminent.

Le budget de 2017 est dans la même lignée. Il annonce des investissements dans le logement pour les Autochtones vivant en milieu urbain, ainsi qu'une prolongation pour une période de 11 ans du financement de la lutte à l'itinérance. Les sommes qui y sont consacrées passent à 225 millions \$ par année, ce qui est 62 % de plus qu'au cours des cinq années précédentes.

LA STRATÉGIE

La « Stratégie nationale sur le logement du Canada » est présentée en novembre 2017 et pour l'essentiel elle doit s'appliquer jusqu'en 2028. Elle fait une large place à l'aide au logement locatif.

Entre autres initiatives à cet effet, elle crée un Fonds national de co-investissement pour le logement qui fera appel à des « partenariats avec les provinces, les municipalités, les organismes sans but lucratif, les coopératives et le secteur privé ainsi que leurs investissements pour cibler en priorité la construction de logements abordables et la préservation et le renouvellement de l'offre de logements abordables existants ». La Stratégie confirme

l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs en place depuis 2017. Elle peut en principe être utilisée aussi bien par le privé que par le communautaire. Elle propose aussi une Initiative fédérale du logement communautaire de 500 millions \$ pour continuer à subventionner les loyers des locataires à faible revenu résidant dans des coopératives ou des OSBL dont les ententes de financement passées avec la SCHL se terminent. D'autres initiatives ont été annoncées depuis ce temps que ce soit dans le budget de 2019 ou dans l'énoncé économique de l'automne 2020. Il s'agit notamment de l'**Initiative pour la création rapide de logements et de l'Incitatif à l'achat d'une première propriété.**



Manifestation à Québec le 22 novembre 2018. Photo : Véronique Laflamme.

**PRINCIPALES INITIATIVES PRISES EN VERTU DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT
ET ADMINISTRÉES PAR LA SCHL (AU 31 DÉCEMBRE 2020)**

Initiative	Durée	Financement	Cibles
Fonds national de co-investissement pour le logement	10 ans Début en 2018	<ul style="list-style-type: none"> • 4,5 milliards \$ en contributions financières • 8,7 milliards \$ en prêts à faible intérêt 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 700 logements neufs • 72 800 logements rénovés (dont des logements sociaux)
Fonds d'innovation pour le logement abordable	5 ans Début en 2016	<ul style="list-style-type: none"> • 200 millions \$ en contributions financières 	<ul style="list-style-type: none"> • 4000 logements neufs
Financement de la construction de logements locatifs	11 ans Début en 2017	<ul style="list-style-type: none"> • 25,8 milliards \$ en prêts à faible intérêt 	<ul style="list-style-type: none"> • 71 000 logements neufs
Initiative des terrains fédéraux	10 ans Début en 2018	<ul style="list-style-type: none"> • 200 millions \$ en contributions (valeur des terrains) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4000 logements neufs
Initiative pour la création rapide de logements	2 ans Début en 2020	<ul style="list-style-type: none"> • 1 milliard \$ en contributions financières 	<ul style="list-style-type: none"> • 3000 logements neufs • Pour populations vulnérables
Initiative fédérale du logement communautaire	10 ans Début en 2018	<ul style="list-style-type: none"> • 500 millions \$ en contributions financières 	<ul style="list-style-type: none"> • 11 000 aides au loyer pour ménages à faible revenu demeurant en logement social
Total		<ul style="list-style-type: none"> • 6,4 milliards \$ en contribution • 34,5 milliards \$ en prêts 	<ul style="list-style-type: none"> • 98 700 logements neufs • 72 800 logements rénovés • 11 000 ménages protégés

Source : SCHL, Notre stratégie sur l'abordabilité du logement 2021-2025, p. 24.

En plus de ces initiatives administrées par la SCHL, la Stratégie en annonce d'autres devant faire l'objet d'ententes avec les provinces et les territoires. L'Initiative canadienne de logement communautaire permettra la rénovation ou le renouvellement de logements sociaux financés en large partie par le gouvernement fédéral mais gérés par les provinces et les territoires. L'Allocation canadienne pour le logement devrait quant à elle accorder une aide financière directe « aux familles et aux personnes ayant des besoins en matière de logement, notamment celles habitant actuellement des logements sociaux, celles sur la liste d'attente pour des logements sociaux et celles logées sur le marché privé, mais qui ont du mal à joindre les deux bouts ». Enfin, Ottawa accordera des fonds aux provinces et aux territoires pour leur permettre de « s'attaquer à des priorités distinctes en matière de logement, y compris l'abordabilité, les réparations et la construction ».

En avril 2018, le gouvernement fédéral conclut une entente avec l'ensemble des provinces et des territoires, à l'exception du Québec, sur

un « cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial sur le logement » qui lui permet dorénavant de négocier des ententes directes avec chaque province et territoire. **Un an plus tard, il fait adopter la Loi sur la Stratégie nationale sur le logement. Elle oblige le gouvernement fédéral à maintenir une telle stratégie dont l'un des objectifs est « de continuer à faire avancer la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ».** Elle met aussi en place des mécanismes permettant de s'assurer que c'est bien le cas : création d'un Conseil national du logement, nomination d'un défenseur fédéral du logement, obligation de rendre régulièrement compte des résultats au Parlement.

En octobre 2020, le Québec, tout en continuant de refuser à adhérer à la Stratégie nationale, signe finalement une entente avec Ottawa pour pouvoir recevoir sa part des fonds fédéraux.

INITIATIVES DEVANT FAIRE L'OBJET D'ENTENTES AVEC LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES

Initiative	Durée	Financement	Objectifs
Initiative canadienne de logement communautaire	9 ans Début en 2020	4,3 milliards \$	30 200 logements rénovés ou renouvelés 5400 logements neufs
Financement des priorités des provinces et des territoires	9 ans Début en 2019	1,1 milliard \$?
Allocation canadienne pour le logement	8 ans Début en 2020	2,0 milliards \$?
Total		7,4 milliards \$	

Source : SCHL, *Notre stratégie sur l'abordabilité du logement 2021-2025*, p. 24.

LES ENJEUX ACTUELS

Pour bien illustrer l'importance qu'il accorde à la Stratégie, le gouvernement Trudeau fait constamment miroiter les sommes énormes qui y seraient consacrées et qui se chiffraient à environ 70 milliards \$ à la fin de 2020. Il ne précise pas nécessairement que ces sommes incluent les contributions des provinces, des territoires, des municipalités, des organismes communautaires et des investisseurs privés et qu'elles sont très largement composée de prêts (34,5 milliards \$)

Les investissements fédéraux en logement ne sont-ils tout de même pas supérieurs à ce qu'ils étaient antérieurement? C'est à cette question que répond un rapport du Directeur parlementaire du budget sur les *Dépenses fédérales de programme consacrées à l'abordabilité du logement* présenté le 18 juin 2019. Le rapport affirme qu'outre ceux consacrés à la lutte à l'itinérance, les investissements fédéraux ne sont pas plus importants que dans les années précédentes, puisqu'ils sont financés à même les économies réalisées avec la fin des ententes de financement signées par le passé. **Très critique, il soutient que « dans l'ensemble, la Stratégie canadienne sur le logement du Canada maintient grosso modo le financement des activités actuelles au même niveau, mais réduit légèrement le financement ciblé des ménages ayant des besoins impérieux de logement ».**

Si le gouvernement fédéral n'avait pas annoncé sa Stratégie, les sommes investies par la SCHL auraient diminué de 73 % d'ici 2027-2028 par rapport à la moyenne des dix années

antérieures, en raison de la fin prévue de l'Investissement dans le logement abordable et des ententes sur le logement social. C'est le mérite du gouvernement Trudeau d'avoir maintenu ces sommes. Sa contribution s'arrête cependant là, selon les calculs du Directeur parlementaire du budget. Il admet qu'entre 2017 et 2028, **la moyenne des dépenses annuelles de la SCHL passera de 2,4 milliards \$ à 2,8 milliards \$, mais en spécifiant qu'en termes de portion moyenne du Produit intérieur brut (PIB) consacré au logement, il s'agira en fait d'une baisse de 19 %.**

Toutes ces affirmations devront évidemment être nuancées si le budget fédéral du 19 avril 2021 comprend des investissements additionnels en habitation, surtout si c'est pour prolonger l'Initiative pour faciliter la réalisation rapide de logements qui vise des populations plus vulnérables, par exemple des personnes ou des familles en situation d'itinérance.



Le ministre fédéral Jean-Yves Duclos lors de l'annonce à Montréal de la Stratégie nationale sur le logement en novembre 2017.

Quoiqu'il en soit, la Stratégie représente un changement de cap d'Ottawa. Depuis 1986, ses politiques de logement passaient pour l'essentiel par des programmes administrés par les provinces et les territoires. Dans le cas des investissements consentis depuis 2001 dans le logement abordable, ce sont les provinces et territoires qui décidaient même de l'utilisation des sommes dans le respect de balises très générales. Cette fois-ci, le fédéral se fait centralisateur. Non seulement administre-t-il lui-même plusieurs des initiatives comprises dans la Stratégie, mais il dicte aux provinces la manière d'utiliser les sommes qui leur seront transférées.

L'annonce, le 22 janvier 2021, d'une entente entre le gouvernement fédéral et celui du Québec concernant un investissement fédéral de 116 millions\$ provenant de l'Initiative pour la création rapide de logements, montre cependant qu'en signant la récente entente avec Ottawa, le Québec s'est donné une grande capacité d'intervention sur les initiatives fédérales. Sur les 1228 logements annoncés, la majorité devait en effet être financée par le programme québécois AccèsLogis. Ces logements se réaliseront finalement avec des fonds fédéraux.



Photo: François Saillant

ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT

Fidèle à sa tradition (Dividendes limitées, Programme d'aide au logement locatif, etc.), le gouvernement fédéral compte largement sur le marché privé pour construire des logements dits abordables. La plupart des initiatives relevant directement de la SCHL visent à assister le secteur du logement locatif sans même s'assurer qu'elles permettront d'augmenter le nombre de logements réellement accessibles financièrement aux ménages à faible et modeste revenus. Il est vrai que les projets financés par le Fonds national de co-investissement doivent en principe rester « abordables » pendant 20 ans, mais de quels mécanismes Ottawa disposera-t-il pour au moins s'assurer que ce soit le cas, surtout que la contribution financière prévue aura déjà été accordée aux promoteurs ?

Les logements réalisés avec l'initiative de Financement de la construction de logements locatifs doivent, pour leur part, demeurer « abordables » pour une période de 10 ans. Or, le Directeur parlementaire du budget écrit à ce sujet : « Le loyer des unités construites aux termes du Financement de la construction de logements locatifs peut équivaloir à 30 % du revenu total médian avant impôts des familles dans le secteur, ce qui peut représenter un montant substantiellement supérieur au loyer moyen ». Par ailleurs, cette initiative peut être en principe utilisée pour du logement communautaire. Or, une étude citée dans le Vancouver Sun du 30 décembre 2020, démontre qu'en Colombie-Britannique, à peine 17 % des demandes acceptées proviennent du secteur sans but lucratif et 2,5 % de municipalités.

De plus, on peut déceler de dangereuses tendances dans les initiatives qui ont fait l'objet d'une entente avec le Québec. Voici comment les investissements sont répartis annuellement entre chacune d'entre elles.

Les investissements fédéraux seront au total de 1,8 milliard \$, le Québec devant verser une somme similaire. De ce montant, 272,2 millions \$ iront aux « priorités du Québec », ce qui pourrait inclure le programme AccèsLogis ou tout autre programme de logement social et communautaire. Il s'agit d'une moyenne de 30,2 millions \$ par année, ce qui est largement inférieur aux montants déjà largement insuffisants qu'Ottawa versait depuis 2011 pour l'investissement dans le logement abordable. Or, il est prévu que la contribution fédérale diminuera année après année.

Le Québec recevra aussi 454,2 millions \$ au titre de l'allocation canadienne pour le logement (ACL). Il s'agit d'une moyenne de 50,5 millions \$ par année. Or, contrairement aux sommes versées pour les « priorités du Québec », celles-ci iront en augmentant. Cette formule d'aide financière est clairement privilégiée par Ottawa qui la considère plus souple que le logement social, puisqu'elle est liée aux ménages plutôt qu'au logement. Les négociations sur les modalités d'utilisation de l'ACL au Québec n'étant pas terminées, il est difficile de se faire une idée exacte de son utilité, mais il est assuré qu'elle permettra aux ménages bénéficiaires de respirer un peu mieux, sans pour autant faire en sorte qu'ils n'aient plus de besoins impérieux. Elle en aidera du même coup la majorité à payer des loyers trop chers loués par des propriétaires privés.

Bref, sur le plan du développement, la Stratégie va à l'encontre des demandes du FRAPRU, des autres organismes et des municipalités qui réclament que des investissements majeurs servent au financement d'un nombre suffisant de logements sociaux et communautaires.

FONDS FÉDÉRAUX OCTROYÉS DANS LE CADRE DE L'ENTENTE CANADA-QUÉBEC (EN MILLIONS \$)

Année	Priorités du Québec	Initiative canadienne de logement communautaire	Allocation canadienne pour le logement	Total
2019-2020	60,7	10,0	0	70,7
2020-2021	38,9	28,3	21,4	88,6
2021-2022	32,9	46,7	27,4	107,0
2022-2023	32,8	77,1	36,2	146,1
2023-2024	32,8	105,0	47,8	185,6
2024-2025	30,3	153,3	55,9	239,5
2025-2026	27,9	186,8	75,7	290,4
2026-2027	15,8	236,5	87,3	339,6
2027-2028	0	272,4	102,5	375,0
Total	272,2	1 116,1	454,2	1 842,5

Source : SCHL, Notre stratégie sur l'abordabilité du logement 2021-2025, p. 24.

ENJEUX POUR LE PARC ACTUEL

Qu'en est-il maintenant de la préservation du parc actuel de logements sociaux et de la poursuite de l'aide financière aux locataires à faible revenu qui y demeurent? L'entente entre Ottawa et Québec accorde à la SHQ 1,1 milliard \$, représentant une moyenne de 123,9 millions \$ par année, pour l'Initiative canadienne de logement communautaire qui doit servir à payer une partie des déficits d'exploitation, ainsi qu'à rénover et régénérer les logements sociaux pour lesquels le gouvernement fédéral contribuait jusque-là.

Selon des calculs de la SHQ datant du début de 2020, sur les 82 000 unités de HLM et de suppléments au loyer qu'elle administrait le 1er

avril 2013, 15 168 avaient déjà perdu leurs subventions fédérales. Elle évaluait qu'entre ce moment et 2033, alors que toutes les ententes seront terminées, le manque à gagner pour le Québec sera de 2,25 milliards \$, dont 315 millions \$ pour les suppléments au loyer et 1,9 milliard \$ pour les HLM. Le 1,1 milliard \$ accordé par Ottawa ne couvre donc que la moitié de ce manque.

Selon la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ), si le gouvernement québécois ne veut pas augmenter le loyer de ses locataires de HLM pour réduire les déficits d'exploitation, il ne lui restera moins de 100 millions \$ par année, incluant sa propre contribution, pour rénover ses logements. C'est

carrément insuffisant, même si on additionne à ce montant les sommes que le Québec continuera à recevoir en fonction des ententes de financement passées. Elle rappelle que ce sont 300 millions \$ par année qui ont été investis à cette fin entre 2008 à 2020 et qu'une large partie du parc de HLM reste à être rénovée de manière urgente.

En ce qui a trait aux suppléments au loyer pour lesquels les subventions fédérales prennent fin, Ottawa s'en lave les mains. Le gouvernement québécois dispose toujours d'un Programme spécial de supplément au loyer pour poursuivre l'aide, tant que les locataires qui en bénéficient demeurent dans le logement pour lequel ils sont subventionnés. En 2018, ce supplément a été versé à 803 ménages demeurant dans des coopératives et des OSBL, ainsi qu'à 180 qui sont dans des logements privés. Or, ce programme est théoriquement terminé depuis le 31 mars 2021 et le gouvernement québécois n'a pas encore annoncé ce qu'il entendait faire pour eux.

Le nombre de logements coopératifs et d'OSBL d'habitation recevant directement des subventions fédérales permettant de protéger le loyer de leurs locataires à faible revenu, a lui aussi diminué de manière marquée. Au Québec, sur les 33 000 logements qui étaient sous entente avec Ottawa en 2010, 10 150 avaient déjà perdu leur aide à la fin de 2018. C'est pour cette raison que plusieurs organismes, alertés par le FRAPRU, ont sonné l'alarme et revendiqué depuis un bon moment le maintien des subventions fédérales.



Photo : François Saillant

En 2016, le gouvernement fédéral a accepté de prolonger temporairement l'aide aux ménages qui se seraient ainsi retrouvés en difficulté. L'Initiative fédérale de logements communautaires prend maintenant le relais. Elle doit durer jusqu'au 31 mars 2028 et offre un soutien permettant aux locataires à faible revenu de ne pas consacrer plus de 30 % de leur revenu au loyer. Toutefois, les organismes dont les subventions se sont terminées avant 2016, ne peuvent y avoir recours. Une mesure annoncée par Ottawa le 1er février 2021 accorde un soutien financier d'une durée d'un an à ces ménages «à titre ponctuel et exceptionnel». Elle se terminera le 31 mars 2022.

Malgré ce court répit dont bien peu de locataires pourront bénéficier, au Québec, des coopératives et des OSBL d'habitation détenant un total de 6900 logements sont totalement exclus de l'Initiative fédérale de logements communautaires. De plus, comme l'Initiative prévoit que les organismes éligibles doivent signer de nouvelles ententes avec la SCHL pour avoir droit au soutien au loyer, il est probable qu'une large partie décide de ne pas se prévaloir de cette possibilité.

Il faut malheureusement conclure que la Stratégie nationale sur le logement n'est pas à la hauteur de l'objectif de faire avancer le droit au logement qui est inscrit dans la loi adoptée à son sujet par le Parlement fédéral. La très grande majorité des logements que la SCHL financera directement ou indirectement ne sera pas admissible aux ménages qui en ont le plus besoin. De plus, le marché privé – basé sur la logique du profit et de plus en plus contrôlé par de grands intérêts financiers – sera très largement favorisé. Quant aux HLM, le gouvernement fédéral ne contribuera pas suffisamment à leur remise en état. Enfin, le soutien accordé aux logements coopératifs et sans but lucratif pour qu'ils continuent à loger des ménages à faible revenu n'est pas suffisamment durable pour assurer que ça sera le cas.

La nouvelle entente fédérale-provinciale n'a pas mis fin aux inquiétudes sur l'avenir du parc de HLM au Québec. Illustration : Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec



REVENDEICATIONS

Compte tenu des insuffisances de la Stratégie canadienne, de la crise actuelle du logement qui accroît des besoins déjà urgents, de l'aggravation du problème de l'itinérance, ainsi que de la nécessité de rénover et renouveler le parc vieillissant de logements sociaux, en s'assurant qu'ils demeureront pleinement accessibles aux ménages à faible revenu qui y résident ou qui en auront besoin à l'avenir, le FRAPRU continue à se battre pour qu'Ottawa augmente considérablement ses investissements en habitation sociale.



Photo : Céline Magontier

- **Des investissements fédéraux de 3 milliards\$ par année pour financer le développement de nouveaux logements sociaux;**
- **Une hausse significative de la contribution fédérale pour l'entretien des HLM du Québec, afin que le budget annuel du programme de Rénovation, amélioration et modernisation (RAM) atteigne une hauteur de 400 millions\$, dont 200 millions\$ provenant du fédéral.**
- **Que le gouvernement fédéral maintienne ses engagements financiers envers les ensembles de logements sociaux qu'il a subventionné dans le passé, tant aux plans de la réalisation que de l'exploitation, afin qu'ils puissent demeurer définitivement accessibles financièrement aux ménages à faible revenu.**



GÉAUMM: 514 526-5588
FRAPRU: 514 522-1010 | frapru@frapru.qc.ca

1431, local 201, Montréal, QUÉBEC H2K 0B5