

La lutte contre la pauvreté : une question de droits

**Mémoire présenté devant le Comité permanent des ressources
humaines, du développement des compétences, du développement
social et de la condition des personnes handicapées**

**Front d'action populaire en réaménagement urbain
FRAPRU**

**MONTREAL
13 MAI 2009**

Formé de 130 organismes de tous les coins du Québec, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement de défense des droits qui intervient depuis trente ans sur les enjeux de logement et de lutte contre la pauvreté.

La croissance n'a pas profité aux pauvres. Qui payera maintenant pour la crise?

Avant de se retrouver plongé dans la crise que nous vivons aujourd'hui, le Canada a traversé une longue période de croissance économique et de surplus budgétaires colossaux. Les gouvernements qui se sont succédé à Ottawa en ont-ils profité pour faire reculer la pauvreté ou au moins réparer les torts causés lors de la lutte au déficit?

La réponse a été donnée par un organisme qui ne peut sûrement pas être soupçonné de gauchisme : l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE. Dans un document publié à l'automne, sous le titre *Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, l'organisme nous apprend qu'entre 1995 à 2005, le revenu réel des ménages appartenant au cinquième le plus pauvre de la population n'a connu qu'une hausse de 0,2 % par année au Canada. Pendant ce temps, le revenu du quintile qui était déjà le plus riche a augmenté en moyenne de 2,1 % par année. Sur 25 pays recensés, un seul a fait pire en termes d'élargissement des écarts de revenus...

Même chose en habitation

Si la pauvreté n'a pas reculé de manière significative au Canada, il en est de même des problèmes d'abordabilité au niveau du logement. C'est ce que démontrent les données du recensement canadien de 2006.

Au lieu de diminuer, comme il aurait dû le faire compte tenu de la croissance économique et de la relance de l'emploi, le nombre de ménages locataires consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement est passé de 1 532 000 à 1 547 000 au Canada. En termes de pourcentages, alors que 39,6 % des locataires vivaient ce problème en 2001, c'est maintenant le cas de 40,3 %.

Il est vrai que la proportion de ménages locataires engouffrant plus de la moitié de leur revenu pour se loger a diminué, mais très légèrement puisqu'elle est passée de 19,0 % à 18,2 %. Quelque 697 400 ménages vivent toujours ce problème qui les oblige à couper dans leurs autres besoins essentiels.

Au Québec, 449 000 ménages locataires consacrent plus de 30 % de leur revenu en loyer contre 445 000 en 2001. Le nombre de ménages payant plus de 50 % a diminué de manière plus significative qu'à l'échelle du Canada, mais il est toujours de 203 000 dont 87 000 qui y engloutissent 80 % de leur revenu.

Le gouvernement fédéral a une lourde responsabilité à porter dans cette stagnation de la situation.

En avril 1993, c'est en invoquant la lutte contre le déficit que le gouvernement conservateur, alors dirigé par Brian Mulroney, a annoncé que le fédéral se retirait totalement du financement à long terme de nouveaux logements sociaux au Canada, à partir du 1^{er} janvier suivant. Il concrétisait ainsi un désengagement amorcé au début des années 1990 alors que les compressions budgétaires ont commencé à s'additionner budget après budget. Après huit années d'absence totale et alors qu'il nageait depuis plusieurs années dans les surplus, il n'est revenu que très timidement dans le financement de nouveaux logements par le biais d'une initiative dite de logement abordable.

Le FRAPRU estime que, au lieu de se retirer unilatéralement du financement de nouveaux logements sociaux, puis d'y consacrer des sommes ridicules, le fédéral avait conservé le même niveau d'investissements qu'à la fin des années 1980, **le Québec disposerait de 54 300 unités d'habitations sociales de plus**. Pour en arriver à un tel résultat, le FRAPRU soustrait toutes les unités de logement financées depuis 1994 par le gouvernement québécois à même ses propres budgets ou, depuis 2002, par le biais de l'initiative fédérale de logement abordable.

En 1999, le gouvernement fédéral a aussi mis sur pied une Stratégie nationale de lutte contre l'itinérance. Cette stratégie se poursuit encore aujourd'hui sous le nom de Stratégie de partenariat de lutte contre l'itinérance. Les budgets qui y sont consacrés n'ont cependant jamais été augmentés ou même indexés.

Et maintenant la crise

Si la lutte contre la pauvreté et les problèmes de logement n'a pas avancé en pleine période d'embellie économique et budgétaire, qu'en sera-t-il maintenant que le Canada est en crise et que le gouvernement est retombé en déficit budgétaire?

C'est là aussi une question de choix politiques. Le gouvernement s'assurera-t-il de protéger les plus vulnérables contre les effets pervers de la crise? Consacrera-t-il plutôt ses plus grands efforts et ses plus grands moyens à venir en aide aux banques et aux institutions financières dont les pratiques nous ont justement menés à cette crise?

Dans le premier rapport qu'elle a présenté au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, la nouvelle Rapporteuse spéciale sur le droit au logement, Raquel Rolnik a servi à ce sujet une mise en garde sérieuse :

La crise actuelle constitue une menace pour la mise en œuvre du droit au logement – et d'autres droits de l'homme – si les pertes des banques sont couvertes par des fonds publics aux dépens des programmes publics et de l'aide en faveur du logement et d'autres domaines de la sphère sociale. La crise actuelle du logement et des conditions de vie peut donc s'en trouver aggravée¹.

¹ *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik, Conseil des droits de l'homme, Dixième session, A/HRC/10/7, 4 février 2009, point 16*

L'expérience est là pour nous montrer les conséquences que la crise peut avoir sur la détérioration de la situation déjà grave du logement. Celle du début des années 1980 a fait augmenter de 27,8 % le nombre de ménages locataires consacrant plus de la moitié de leur revenu pour se loger au Canada, alors que celle du début des années 1990 l'a fait grimper de 42,8 %. Au Québec, la hausse a, dans les deux cas, été de 41 %.

Si cette situation venait à se reproduire, alors qu'une pénurie de logements locatifs est toujours en cours au Québec comme à l'échelle du Canada, la situation serait désastreuse pour les locataires. Les personnes et les familles devraient encore plus couper dans leurs autres besoins essentiels, au premier chef la nourriture. Un nombre encore plus grand se retrouverait en situation de non-paiement de loyer, entraînant une augmentation du nombre déjà effarant d'évictions. Le problème de l'itinérance s'en retrouverait aggravé, le droit au logement nié.

Une question de droits

Le Canada a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1976. En posant ce geste, il a pris l'engagement face à la communauté internationale de respecter, protéger, promouvoir et mettre en œuvre toute une série de droits, dont celui « de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence »². Il a aussi pris l'engagement d'y « consacrer le maximum de ses ressources disponibles »³.

Or, au cours des trois dernières années, le Canada a été l'objet de nombreuses remontrances à ce sujet de la part de différentes instances de l'ONU. Ce fut le cas en mai 2006 de la part du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en octobre 2007 de la part du Rapporteur spécial sur le droit au logement d'alors, Miloon Kothari, et en mars 2009 de la part du Conseil des droits de l'homme réuni à Genève pour ce qu'on appelle l'Examen périodique universel (EPU).

Nous ne citerons que certaines des recommandations faites au gouvernement canadien par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁴ :

- « procéder à une évaluation détaillée de l'impact de la réduction des transferts fédéraux d'assistance sociale et de services sociaux aux provinces et aux territoires sur le niveau de vie des personnes dépendant de l'aide sociale » et « corriger toutes les mesures rétrogrades adoptées en 1995 » (recommandation 52);
- « fixer l'assistance sociale à un niveau tel qu'il garantisse la réalisation d'un niveau de vie suffisant pour tous » (recommandation 53);
- « réévaluer le régime d'assurance chômage de manière à ce que tous les chômeurs y aient davantage accès et bénéficient de meilleurs prestations » (recommandation 54);
- « veiller à ce que les femmes aux revenus modestes et les femmes qui tentent de mettre fin à des relations dans lesquelles elles sont victimes de violences puissent avoir accès à des logements et à des services d'appui appropriés conformément au droit à un niveau de vie suffisant (recommandation 59);
- « intégrer les droits économiques, sociaux et culturels dans ses stratégies de réduction de la pauvreté » (recommandation 60);
- « intensifier sensiblement la lutte qu'il mène contre le problème de l'insécurité alimentaire et de la faim au Canada » (recommandation 61);
- « considérer la lutte contre le phénomène des sans-abri et l'insuffisance de logements comme une situation d'urgence nationale et rétablir ou accroître, si besoin est, les programmes de logements sociaux destinés aux démunis (recommandation 62).

Le Comité notait d'entrée de jeu que « le pays a les moyens de leur assurer dans une large mesure la jouissance de tous les droits énoncés dans le Pacte » (observation 3).

² *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, article 11

³ *Idem*, article 2

⁴ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada*, 22 mai 2006

Si l'actuel Comité permanent se demande ce qu'il faut faire pour lutter plus efficacement contre la pauvreté, la réponse du FRAPRU est simple : respecter les engagements internationaux du Canada en matière de respect des droits humains et suivre les recommandations faites à ce sujet par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (et des autres rapports de l'ONU)..

Or, c'est le contraire qu'a fait le gouvernement conservateur au pouvoir à Ottawa, lui qui n'a même pas daigné répondre aux recommandations de ce comité de l'ONU, trois ans presque jour pour jour après leur divulgation. Curieux qu'un gouvernement qui se dit tant respectueux des « engagements internationaux du Canada » quand il est question de l'intervention militaire en Afghanistan le soit si peu pour des droits qu'il s'est pourtant engagé solennellement à respecter...

Une urgence, plus que jamais

Afin que le gouvernement fédéral assume enfin toutes ces responsabilités à l'égard des droits et de la justice sociale, le FRAPRU demande qu'il agisse en priorité pour :

- **Augmenter le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) de manière à contribuer plus adéquatement à ce que les provinces et territoires versent un niveau de prestations décent aux personnes et aux familles assistées sociales;**
- **Revoir le régime d'assurance-emploi de manière à ce que l'ensemble des travailleurs et les travailleuses qui se retrouvent sans-emploi ait droit à des prestations et reçoive un niveau de prestations suffisant;**
- **Accroître de manière récurrente les sommes qu'Ottawa consacre au logement social et à la lutte contre l'itinérance, de manière à aider un nombre beaucoup plus important de personnes et de familles et à préserver l'aide financière accordée aux ménages à faible revenu demeurant présentement en logement social.**

Toutes ces interventions peuvent se faire dans le respect des juridictions des provinces.

Comme le FRAPRU intervient de manière plus particulière sur les enjeux de logement et d'itinérance, vous nous permettrez de préciser nos demandes dans ce domaine.

Notre organisme réclame que le gouvernement fédéral accorde un total de **2 milliards \$ par année aux provinces, aux territoires, ainsi qu'aux communautés autochtones pour la réalisation de nouveaux logements sociaux**. Un tel investissement permettrait la réalisation de 25 000 à 30 000 logements par année, soit l'équivalent de ce qu'Ottawa finançait dans les années 1980, avant que les premières coupures budgétaires ne fassent sentir leurs effets.

Il est vrai que le budget de la fin janvier comprenait des investissements en logement social. Ceux-ci sont cependant loin d'être à la hauteur des besoins et de la gravité de la crise économique. Ainsi, de toutes les sommes annoncées, le gouvernement québécois ne recevra en que 113,4 millions \$ en deux ans pour la construction de nouveaux logements sociaux. Si on additionne ces argents aux 57,7 millions \$ que le Québec touchera en vertu de la prolongation confirmée le 18 septembre 2008 de l'Initiative de logement abordable, on en arrive à un grand total de 171,1 millions \$ en deux ans. Cette somme représente l'équivalent des subventions gouvernementales pour **2600 logements sociaux en deux ans** dans le cadre du programme québécois AccèsLogis. C'est mince.

Le FRAPRU réclame aussi que le gouvernement confirme le financement à long terme de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, en accroissant les sommes qui y sont consacrées.

Le 18 septembre dernier, le gouvernement a bel et bien prolongé cette stratégie. L'annonce faite à ce moment est cependant ambiguë sur la durée de la prolongation dont on ne sait pas très bien

si elle pour cinq ans ou seulement pour deux. L'ambiguïté doit être levée et la prolongation confirmée pour au moins cinq ans. Par la même occasion, le gouvernement doit annoncer l'augmentation du budget pour cette stratégie, de manière à non seulement rattraper le retard pris par rapport à la hausse du coût de la vie, mais aussi à permettre un plus grand nombre d'interventions communautaires auprès des sans-abri.

Le FRAPRU demande enfin que le gouvernement annonce sans délai qu'il maintiendra son aide financière aux locataires à faible revenu qui demeurent dans les logements sociaux du Canada, après que les ententes qu'il a signées avec les provinces et territoires ou directement avec des coopératives ou des organismes à but non lucratif d'habitation auront pris fin.

La fin de ces conventions représente un enjeu majeur pour l'avenir des quelque 650 000 logements sociaux, dont près de 120 000 au Québec, que le gouvernement fédéral a aidé à réaliser au fil des ans. Même s'il a mis fin en 1993 au financement à long terme de nouveaux logements sociaux, le gouvernement fédéral a tout de même dû continuer de financer ceux qui avaient été réalisés auparavant. Or, les ententes concernant ces logements et le financement qui y est relié ont commencé à prendre fin. Le phénomène s'accélérera à partir de la prochaine décennie. Les dépenses annuelles du gouvernement fédéral en habitation diminueront du même coup progressivement. L'économie ainsi réalisée par Ottawa dépassera 200 millions \$ en 2015, 600 millions \$ en 2020, 1,1 milliard \$ en 2025 et 1,6 milliard \$ en 2030.

Les fins de conventions posent plusieurs questions quant à l'avenir des logements sociaux qui représentent un patrimoine collectif indispensable. La plus urgente de ces questions touche les locataires à faible revenu qui demeurent dans ces logements. C'est en effet l'aide financière présentement accordée par Ottawa qui permet à ces locataires de payer un loyer qui correspond à leur capacité de payer (soit généralement 25 % de leur revenu). Le retrait de cette aide risque de signifier des augmentations de loyer très importantes et, dans plusieurs cas, le déménagement même des locataires. Ces personnes et ces familles s'en trouveront du même coup appauvries.

Voilà autant de mesures qui permettraient de lutter plus efficacement contre la pauvreté et éviter qu'elle s'aggrave. Bien sûr, elles exigent des investissements publics majeurs, mais ceux-ci sont indispensables. Loin de représenter une raison d'y renoncer, la crise économique est au contraire une raison additionnelle d'aller de l'avant et de le faire rapidement. C'est une question de protection des personnes et des familles. C'est une question de justice sociale. Plus encore, c'est une question de droits.