

# **POUR QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ASSUME SES RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DU DROIT AU LOGEMENT**

**Mémoire du FRAPRU  
Soumis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement**

**Consultations menées en 2009 sur les investissements fédéraux de  
logement et de lutte contre l'itinérance**

**14 octobre 2009**



## Présentation

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain est un regroupement québécois de 130 organismes actifs dans les différentes régions de la province. L'objectif premier du FRAPRU est le plein respect du droit au logement.

Le FRAPRU ne pouvait laisser passer la présente consultation sur les investissements fédéraux en logement et en lutte contre l'itinérance sans rappeler encore une fois les responsabilités du gouvernement central à l'égard de ce droit et le rôle qu'il peut et doit jouer dans son respect.

Laissez nous cependant déplorer le caractère étroit et fermé de la présente consultation et plus particulièrement de celle portant plus sur son volet logement. La moindre des choses aurait été que des groupes comme le FRAPRU puissent se faire entendre directement. C'est faute d'une telle possibilité que nous nous résignons à rédiger le présent mémoire, en espérant qu'il sera tout de même pris en considération.



## Le droit au logement et ses exigences

Nous ne pouvons répondre aux questions posées dans le présent questionnaire sans revenir sur le droit au logement et son respect ou manque de respect au Canada.

Celui-ci a adhéré en 1976 au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. En posant ce geste, il s'est formellement engagé à 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 » (article 11).

Dans une Observation générale adoptée en 1991<sup>1</sup>, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dont la mission est de surveiller l'application du Pacte, précise la portée du droit à un «logement suffisant» :

Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint qui l'égalise, par exemple, à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité dans la paix et la dignité.

Le Comité ajoute que la jouissance du droit au logement « ne doit pas être soumise à une forme quelconque de discrimination » et qu'il doit inclure les éléments suivants :

- la sécurité légale d'occupation, c'est-à-dire la protection contre les évictions forcées;
- la présence d'infrastructures et d'équipements essentiels à la santé, à la sécurité et au confort;
- la capacité de paiement de manière à ce que le coût du logement «se situe à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux»;
- l'habitabilité, la qualité des logements;
- la facilité d'accès, ce qui signifie qu'« un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit »;
- l'emplacement, c'est-à-dire la présence de services de santé, d'écoles, etc.;
- le respect du milieu culturel permettant l'expression de l'identité culturelle et de la diversité dans le logement.

### Des critiques sévères

Or, au cours des trois dernières années, le Canada a été interpellé à trois reprises par des instances de l'ONU quant à son respect du droit au logement.

---

<sup>1</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, *Le droit à un logement suffisant*, Observation générale 4, sixième session, 1991.

Dans ses Observations de mai 2006 sur les deux derniers rapports périodiques du Canada<sup>2</sup>, le Comité a pris note de problèmes persistants en matière de logement et d'itinérance et fait la recommandation suivante.

Le Comité recommande de nouveau aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de considérer la lutte contre le phénomène des sans-abri et l'insuffisance de logements comme une situation d'urgence nationale et de rétablir ou d'accroître, si besoin est, les programmes de logements sociaux destinés aux démunis (...) (Observation #62).

Le 17 février 2009, l'actuelle Rapporteuse spéciale sur le droit au logement convenable de l'ONU, Mme Raquel Rolnik, a soumis le rapport que son prédécesseur, M. Miloon Kothari, a rédigé suite à une mission d'observation au Canada réalisée du 9 au 22 octobre 2007. Le rapport déplore que le gouvernement fédéral ait abandonné son « très réussi programme de logement social », qu'il soit « un des seuls pays au monde à ne pas avoir une stratégie nationale sur le logement » et qu'il se contente « d'initiatives de financement ponctuelles et à court terme que des experts en logement du Canada qualifient de courtpeintte effilochée »<sup>3</sup>.

Le 29 mai 2009, c'est le Conseil des droits de l'homme de l'ONU qui, suite à l'Examen périodique universel auquel s'est soumis le Canada, a émis deux recommandations touchant spécifiquement l'enjeu du droit au logement. La première lui demandait de considérer l'adoption du rapport de M. Kothari et la seconde d'« intensifier les efforts déjà déployés pour garantir le droit au logement convenable, plus particulièrement pour les groupes vulnérables et les familles à faible revenu »<sup>4</sup>.

### **La gravité persistante des problèmes de logement et d'itinérance**

Toutes ces observations et ces recommandations de l'ONU ont été émises en dépit d'une certaine réduction des problèmes de logement due à la longue période de croissance économique traversée par le Canada à partir de la seconde moitié des années 1990 et qui s'est étendue jusqu'à ce que la crise économique que nous traversons encore aujourd'hui ne commence à frapper.

Nous ne connaissons pas encore les effets exacts que les pertes d'emploi et la baisse des revenus provoquées par la crise auront sur les conditions de logement et en particulier sur la capacité de payer des locataires. Ce que nous savons toutefois c'est qu'au moment du recensement de 2006, alors que la croissance battait toujours son plein, 1 546 985 ménages locataires canadiens consacraient plus que la norme de 30 % de leur revenu pour se loger, dont 697 405 plus de 50 % et 319 185 plus de 80 %. Au Québec même, c'est 448 840 ménages locataires qui payaient plus que de 30 % de leur revenu en loyer, dont 203 085 plus de 50 % et 87 075 plus de 80 %.

---

<sup>2</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales. Canada*, 22 mai 2006.

<sup>3</sup> *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Miloon Kothari, Addendum, Mission to Canada, 9 to 22 October 2007*, 17 February 2009, pages 7 et 8 (notre traduction).

<sup>4</sup> Conseil des droits de l'homme, *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Canada*, recommandations 47 et 48, 29 mai 2009.

Le recensement de 2006 nous apprenait également que 371 065 ménages locataires demeuraient dans des logements nécessitant des réparations majeures. Au Québec, ce chiffre était de 111 710, soit une augmentation de 16,5 % par rapport à 2001

Par ailleurs, le dernier *Rapport sur le marché locatif* paru en juin 2009 confirme que le Canada et le Québec en particulier sont toujours aux prises avec une rareté de logements locatifs. Au moment de l'enquête de la SCHL, 18 des 35 régions métropolitaines du Canada, dont les six du Québec, avaient un taux de logements inoccupés inférieur au seuil d'équilibre de 3 %. Dans dix de celles-ci dont quatre au Québec, le taux était de 2 % ou moins.

Enfin, l'ensemble des organismes intervenant en itinérance affirme que le problème continue à se dégrader, touchant toujours plus de jeunes, de femmes et d'autochtones vivant en milieu urbain.

### **Des dommages qui n'ont jamais été réparés**

La persistance des problèmes de logement et d'itinérance s'explique en partie parce que les initiatives que le gouvernement fédéral a prises depuis 2001 dans le domaine du logement abordable n'ont pas du tout compensé pour les pertes subies en raison de la décision prise par le gouvernement fédéral au début des années 1990 de sabrer dans son financement à long terme de nouveaux logements sociaux, avant de s'en retirer totalement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Le FRAPRU estime que si le gouvernement fédéral avait conservé le même niveau d'investissements qu'à la fin des années 1980, le Québec disposerait aujourd'hui de 54 300 unités d'habitations sociales de plus. Précisons que nous arrivons à ce résultat, même en prenant en compte toutes les unités de logement financées depuis 1994 par le gouvernement québécois, que le fédéral ait participé ou non à leur financement par le biais de son Initiative de logement abordable lancée en 2001.

## Priorités en matière de politiques

Le FRAPRU continue de penser que le gouvernement fédéral devrait **réinvestir directement en logement social**, comme il le faisait avant son retrait. Par logement social, nous entendons du logement sans but lucratif à propriété collective (publique ou communautaire) réalisé sous la forme d'HLM, de coopératives d'habitation ou de logements gérés par des OBNL. Il devrait, à notre avis, consacrer **au moins 2 milliards \$ par année à l'échelle du Canada** à la réalisation de nouvelles unités de ce type. Il devrait également maintenir son soutien financier à celles qu'il a financées par le passé et dont la convention vient à échéance, de manière à s'assurer que ces logements demeureront des propriétés collectives et que les locataires à faible revenu y auront toujours leur place.

Comme la présente consultation ne permet de se prononcer que sur les programmes déjà existants dont l'Initiative de logement abordable et ce, « dans le cadre de l'engagement actuel en matière de financement », nous devons nous contenter de nous assurer que cette initiative atteigne au moins son objectif « d'augmenter de maintenir l'offre de logements abordables ».

### Un financement insuffisant

Même si ce n'est pas l'objet de la consultation, on nous permettra minimalement de signaler que le cadre financier annoncé le 18 septembre 2008 par le gouvernement fédéral ne prévoit que 125 millions \$ par année sur une période de cinq ans pour l'Initiative de logement abordable. Or, en 2001, lors du lancement de cette Initiative, son budget était de 680 millions \$ en cinq ans ou, en d'autres mots, de 136 millions \$ par année. Non seulement Ottawa n'a-t-il pas indexé ce financement, il l'a même réduit.

On nous rétorquera peut-être que le budget du 28 janvier 2009 a ajouté 475 millions \$ en deux ans à l'Initiative, 400 millions \$ devant être destinés à la construction de logements pour les aînés à faible revenu et 75 millions \$ pour les personnes handicapées. Ces sommes ne sont toutefois pas récurrentes et à moins d'annonce contraire, son budget sera ramené à 125 millions \$ à partir du 31 mars 2011, donc pendant les trois années sur lesquelles porte la consultation actuelle.

**Faute d'un réel programme de logement social, le financement de l'Initiative de logement abordable doit à tout prix être augmenté substantiellement et à long terme.**

### Préciser l'objectif de l'Initiative de logement abordable

Comme la notion de logement abordable est très floue et qu'elle peut recouvrir de multiples réalités, le FRAPRU estime que l'Initiative fédérale devrait **cibler les ménages locataires à revenu faible ou modeste qui n'arrivent pas à se loger convenablement sur le marché privé à un prix qu'ils sont en mesure de payer.**

Elle devrait faire en sorte qu'**aucun des ménages aidés n'ait encore de besoins impérieux de logement.**

De plus, **l'accessibilité financière des logements financés avec des argents fédéraux devrait être assurée à long terme.**

La seule façon de parvenir à respecter ces exigences est, à notre avis, de **concentrer toute l'aide sur le secteur hors-marché**, qu'il s'agisse d'organismes publics (comme les Offices municipaux d'habitation au Québec), de coopératives d'habitation ou d'Organismes à but non lucratif.

### **Les modalités de l'Initiative**

En ce qui a trait aux modalités de l'Initiative, le FRAPRU estime que le gouvernement fédéral devrait adopter l'approche que les ministres fédéraux et provinciaux responsables de l'Habitation ont élaborée, le 22 septembre 2005, à White Point en Nouvelle-Écosse, et laisser aux provinces et aux territoires le soin de les élaborer.

Nous profitons d'ailleurs de l'occasion pour affirmer notre adhésion à l'essentiel de cette approche, principalement avec l'affirmation selon laquelle « les provinces et les territoires ont la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre les programmes et les politiques en matière de logement », dans le respect de la « relation particulière et de la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Métis et des Inuits »<sup>5</sup>.

Nous partageons aussi les principaux principes adoptés à White Point quant au financement de l'aide au logement :

- Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'engagent à loger adéquatement leurs citoyens ainsi qu'à renouveler leur appui à l'égard d'un financement public en matière de logement.
- Les provinces et les territoires doivent bénéficier d'un financement fédéral adéquat, prévisible et soutenu dans leurs initiatives du logement afin de favoriser des résultats positifs, à long terme, notamment pour les ménages dans le besoin. Le financement fédéral doit tenir compte de l'état du logement et des besoins particuliers de chaque territoire.
- Le financement fédéral en matière de logement doit être versé directement aux provinces et aux territoires<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Une approche en matière de logement au Canada préparée par les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'habitation, 22 septembre 2005, p. 2.

<sup>6</sup> Idem, p. 4

## **Respecter les recommandations de l'ONU**

La poursuite et l'amélioration de l'Initiative de logement abordable, tout comme d'ailleurs de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance et des programmes de rénovation domiciliaire, ne permettront pas au gouvernement fédéral de remplir toutes les responsabilités qui lui incombent dans le respect du droit au logement. C'est pourquoi le FRAPRU continuera à la presser de faire siennes les recommandations émises par les différentes instances de l'ONU, en particulier celles plus complètes formulées par l'ex-Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable, M. Miloon Kothari.