



Front d'action populaire en réaménagement urbain
1431 rue Fullum, # 201, Montréal (Québec) H2K 0B5 | Tél. : 514 522-1010
Télééc. : 514 527-3403 | Courriel : frapru@frapru.qc.ca | www.frapru.qc.ca

Lutte à la pauvreté :
Le gouvernement fédéral doit investir pour assurer le droit au logement

Mémoire
du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
présenté
au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences,
du développement social et de la condition des personnes handicapées
de la Chambre des communes sur la stratégie de réduction de la pauvreté

14 février 2017

TABLE DES MATIÈRES

Présentation du FRAPRU	3
La lutte contre la pauvreté et la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels.....	3
Pauvreté et logement au Canada.....	4
Lutte à la pauvreté : le gouvernement fédéral doit investir pour assurer le droit au logement.....	5
Le maintien des subventions à long terme aux logements sociaux existants.....	5
De nouveaux logements sociaux pour lutter contre la pauvreté.....	6
Pour une Stratégie canadienne sur le logement basée sur les droits humains.....	7
Lutter contre la pauvreté à travers les transferts aux provinces et aux territoires.....	8
Principales recommandations.....	9

PRÉSENTATION DU FRAPRU

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement formé de quelque 160 organismes implantés dans les différentes régions au Québec. Il existe depuis 1978 et intervient principalement sur les enjeux reliés à la lutte contre la pauvreté et plus particulièrement au droit au logement.

Au cours de ses 38 années d'existence, le FRAPRU est maintes fois intervenu auprès du gouvernement fédéral pour qu'il assume pleinement ses obligations à l'égard de ce droit. C'est ainsi qu'il a été à l'avant-scène de la lutte contre la décision d'Ottawa de se retirer du financement à long terme de nouveaux logements sociaux, à partir du 1^{er} janvier 1994. Il s'est ensuite battu pour qu'Ottawa réinvestisse dans le développement de nouveaux logements sociaux, ce qu'il n'a fait qu'indirectement, depuis 2002, avec l'Initiative de logement abordable (ILA), selon la volonté ou pas des provinces d'y souscrire.

Au fil des ans, le FRAPRU a organisé des dizaines d'interventions et d'actions visant le gouvernement fédéral. Il a aussi utilisé toutes les tribunes pour se faire entendre, notamment en participant aux comparutions du Canada devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies, à Genève, en 1998, 2006 et 2016. À chaque fois, il a dû mettre en lumière le manque de conviction des gouvernements fédéral et québécois qui se sont succédés depuis plus de 20 ans, dans la réalisation de ces droits fondamentaux, malgré qu'ils aient tout deux ratifié le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels en 1976.

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA RECONNAISSANCE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le FRAPRU apprécie que le gouvernement fédéral s'intéresse à la mise en œuvre d'une stratégie pancanadienne de réduction de la pauvreté. Cependant, il souhaite que cette stratégie mette de l'avant une vision globale s'appuyant sur la reconnaissance formelle des droits économiques sociaux et culturels et qu'elle vise à soutenir concrètement les ménages à faible revenu.

En ce sens, la stratégie pancanadienne de réduction de la pauvreté doit obligatoirement reconnaître le droit au logement, lequel est reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, à l'article 25, paragraphe 1, et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), à l'article 11, paragraphe 1, auxquels le Canada a souscrit.

Car, faut-il le rappeler, le logement est un non seulement un des principaux déterminants de la santé, il est absolument indispensable pour garantir la réalisation des autres droits humains, comme l'éducation, une nourriture suffisante, un revenu suffisant, etc. Sans logement décent, sécuritaire et à un prix accessible financièrement, comment penser réduire la pauvreté?

La stratégie pancanadienne de réduction de la pauvreté doit également être accompagnée d'un investissement substantiel de la part de l'État canadien pour assurer la pleine réalisation des droits.

PAUVRETÉ ET LOGEMENT AU CANADA

À l'échelle du Canada, 4 078 230 ménages, soit 30,7 % de l'ensemble des ménages, sont locataires. Leur revenu médian était de 35 806 \$ en 2011; au Québec, les 1 311 200 ménages locataires avaient un revenu médian de 32 178 \$ cette année là.¹

Nombre de ménages locataires vivent de graves problèmes de logement, alors que l'Enquête nationale auprès des ménages menée en 2011 révélait que :

- 40,1 %, soit 1 622 700 ménages locataires, paient plus de 30 % de leur revenu pour se loger,
- 19,1 %, soit 773 555 ménages locataires, paient plus de 50 %,
- et 9,5 %, soit 382 590 ménages locataires, paient plus de 80 %.

Ce sont donc 1 622 855 ménages locataires qui paient trop cher pour se loger, au détriment de leurs autres besoins essentiels.

Selon des données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) datant de 2011, 1 552 145 ménages ont des « besoins impérieux de logement » au Canada, dont 989 385 sont locataires. Ceci signifie, soit qu'ils doivent payer un pourcentage trop élevé de leur revenu pour se loger, soit qu'ils habitent un logement dont la qualité n'est pas convenable, soit que leur habitat n'est pas de taille suffisante, soit qu'ils vivent une combinaison de ces problèmes. Au Québec, ce sont 348 485 ménages qui ont des « besoins impérieux de logement », parmi lesquels 270 340 sont locataires.

Le rapport de recherche, *L'État de l'itinérance au Canada 2014*, évalue pour sa part que plus de 235 000 personnes se retrouvent en situation d'itinérance au cours d'une même année au Canada, dont 5000 qui sont sans refuge, 180 000 qui logent dans des refuges d'urgence et 50 000 qui sont logés provisoirement en hôtel, chez des parents ou des connaissances, en établissement hospitalier, etc. Chaque nuit, autour de 35 000 personnes sont en situation d'itinérance. Quant aux personnes qui sont sans abri chroniques ou épisodiques, leur nombre se situerait entre 13 000 et 33 000.

Il faut aussi rappeler la situation du logement dans les communautés autochtones. *L'Enquête nationale auprès des ménages*, menée en 2011 par Statistique Canada, révèle que sur les 320 035 logements situés dans les communautés des Premières nations, reconnues comme « réserves » au Canada, en vertu de Loi sur les Indiens, 43 % ont besoin de réparations majeures, alors que 37 % sont de taille insuffisante. Dans les communautés situées au Québec, 34 % des logements nécessitent des réparations majeures et 32 % ne sont pas de taille convenable. La situation n'est pas moins difficile pour la population inuite vivant dans l'une ou l'autre communauté de ce peuple à travers le Canada. Ainsi, 41 % des 43 460 logements qui y sont situés ont besoin de réparations majeures, alors que 52 % sont de taille insuffisante. Au Nunavik, dans le Nord du Québec, 39 % des 10 750 habitations ont besoin de réparations majeures et pas moins de 57 % sont surpeuplées.

De plus, une enquête de 2012 de Statistique Canada a révélé que près de 316 000 personnes ont une

¹ Source : Enquête nationale sur les ménages ; Statistique Canada ; 2011.

incapacité sévère ou très sévère au Canada. Parmi ces personnes, des dizaines de milliers ont besoin d'aménagements spéciaux pour vivre dans leur logement. Nul doute que ce besoin ira en croissant avec le vieillissement de la population.

Toutes ces personnes et ces familles sont placées, à différents degrés, dans des situations de survie et d'exclusion telles que leurs droits sont bafoués. Or, le FRAPRU est d'avis que la meilleure façon de répondre à nombre de ces besoins, est le logement social :

- parce que sans but lucratif, il sort le logement de la logique du profit;
- parce qu'à propriété collective, il permet aux ménages de développer leurs compétences et de sortir de leur isolement;
- parce qu'il est subventionné directement par les gouvernements, il assure des loyers ne dépassant pas la capacité de payer des locataires.

Cependant, les provinces et les villes ne sont pas en mesure d'assumer seules le financement du logement social.

LUTTE À LA PAUVRETÉ : LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DOIT INVESTIR POUR ASSURER LE DROIT AU LOGEMENT

Trois enjeux de taille sont au centre des préoccupations du FRAPRU quant aux obligations du gouvernement fédéral pour assurer le respect du droit au logement : le maintien des subventions à long terme aux logements sociaux existants, les investissements nécessaires pour de nouveaux logements sociaux et l'adoption et la mise en œuvre d'une Stratégie canadienne sur le logement reconnaissant formellement le droit au logement.

Le maintien des subventions à long terme aux logements sociaux existants

Même s'il a cessé, en 1994, d'accorder des subventions à long terme pour de nouveaux logements sociaux, le gouvernement fédéral a toujours continué à financer les logements qui s'étaient réalisés avant ce moment. Il y consacrait environ 1,7 milliard \$ par année. Or, cette somme diminue d'année en année avec la fin des ententes de financement signées avec les provinces, ainsi qu'avec des coopératives et des organismes sans but lucratif en habitation (OSBL).

Le budget Morneau de mars 2016 a annoncé une somme de 30 millions \$ sur deux ans afin d'aider les coopératives et les OSBL d'habitation à maintenir l'aide financière qu'ils accordent à leurs locataires à faible revenu. Le problème de la fin des subventions à long terme aux logements sociaux existants demeure cependant entier :

1. La prolongation de l'aide fédérale n'est que temporaire. L'échéance de 2018 venant très rapidement, les locataires craignent toujours de perdre l'aide financière qui leur permet présentement de payer un loyer adapté à leur revenu dans les logements sociaux qu'ils occupent. Quant aux coopératives et aux organismes sans but lucratif d'habitation, qui auront

éventuellement à relouer un logement auparavant occupé par un ménage à faible revenu recevant une telle aide, le maintien de l'incertitude en ce qui concerne la prolongation des subventions fait en sorte qu'ils hésitent à accepter un autre ménage à faible revenu et qu'ils préfèrent souvent louer à des ménages mieux nantis qui ne risquent pas d'avoir besoin d'une telle aide. L'accessibilité à long terme des logements sociaux, pour les locataires à plus faible revenu, se trouve ainsi compromise, dès maintenant.

2. Le budget de mars 2016 justifie l'aide temporaire en affirmant qu'il faut travailler, d'ici 2018, à élaborer des « approches à long terme » visant à « aider le secteur du logement social à devenir financièrement autonome ». Or, ce n'est pas l'autonomie financière des coopératives et des OSBL qui est en cause dans le débat sur la poursuite de l'aide financière aux locataires à faible revenu, mais plutôt la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard de ces ménages. Cette responsabilité ne peut être renvoyée aux coopératives et aux OSBL, tout aussi « autonomes financièrement » soient-ils. Il en va de la réalisation du droit au logement au Canada, droit qu'il s'est engagé à protéger, défendre et mettre en œuvre en adhérant, en 1976, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
3. Enfin, les sommes prévues au budget de mars 2016 ne concerne qu'une partie des logements concernés par la fin des subventions fédérales, soit ceux qui sont sous la responsabilité directe de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Elle laisse en plan tous les logements qui reçoivent du financement fédéral, mais qui sont gérés par les provinces et les territoires. Rappelons qu'au Québec, cela concerne 87 500 logements sociaux, dont 16 000 qui seront touchés d'ici 2018. Tout cela créera un manque à gagner financier grandissant à la Société d'habitation du Québec (SHQ), ce qui n'est pas sans influencer les choix que le gouvernement québécois fait présentement en habitation. Précisons que ces 87 500 logements sont tous habités par des locataires à faible revenu.

Le maintien du soutien financier aux locataires vivant dans des logements sociaux, à travers les subventions fédérales à long terme, est un mécanisme permettant directement de lutter contre l'appauvrissement des ménages à faible revenu.

De nouveaux logements sociaux pour lutter contre la pauvreté

Les sommes consacrées à l'habitation sont insuffisantes pour que le Canada assume pleinement ses responsabilités à l'égard du droit au logement. Un investissement additionnel de 2 milliards \$ par an permettrait au budget de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) de représenter 1,4 % des dépenses de programmes du gouvernement fédéral au lieu de 0,7 %, comme c'est le cas actuellement. La hauteur des besoins justifie largement un investissement additionnel de 2 milliards \$ par an.

Ces investissements doivent se concentrer dans le logement social plutôt que de l'accorder dans ce qu'on appelle le logement « abordable » qui laisse une très grande latitude aux provinces, aux territoires et aux municipalités pour privilégier des formules qui ne garantissent pas l'accessibilité financièrement aux ménages qui en ont besoin, particulièrement à ceux qui sont les plus vulnérables. Le logement social

est également la seule formule qui peut garantir cette accessibilité sur une longue période.

Ajoutons finalement que la construction et la rénovation de logements, permises par le logement social, sont créatrices d'emplois, notamment dans la construction et l'industrie manufacturière. L'aide financière aux personnes n'a pas cet avantage, qu'il s'agisse de l'allocation-logement ou du supplément au loyer. Au Québec, il a été démontré que chaque 1,00 \$ investi en logement social a des retombées de 2,30 \$ dans l'économie².

Pour une Stratégie canadienne sur le logement basée sur les droits humains

Comme la stratégie pancanadienne de réduction de la pauvreté, la Stratégie canadienne sur le logement (attendue avec impatience), doit reconnaître formellement le droit au logement et se baser sur les droits humains. En adhérant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le Canada a déjà accepté d'œuvrer « au maximum de ses ressources disponibles » à la réalisation de différents droits dont celui à un logement suffisant.

En ce sens, le FRAPRU appuie le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU qui 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 »³.

De plus, pour que sa stratégie soit réellement basée sur les droits humains, le gouvernement fédéral doit s'assurer qu'aucune entrave au droit au logement n'ait de répercussions négatives sur la réalisation d'autres droits (par exemple, ceux à l'alimentation, à la santé, à la sécurité ou à l'égalité) et qu'aucune violation d'un autre droit (par exemple, celui à un niveau de vie suffisant) ne vienne entraver le droit au logement. Il doit aussi veiller à ce que ses politiques et programmes visant la réalisation du droit au logement, dont le logement social, soient accessibles à tous les ménages, quelle que soit leur condition et notamment leur statut d'immigration.

Dans ses *Observations finales sur le Canada* (4 mars 2016), le Comité des droits économiques sociaux et culturels fait plusieurs recommandations sur le droit au logement dont plusieurs qui concernent directement le gouvernement fédéral. Pour lutter convenablement contre la pauvreté, il est essentiel de mettre de l'avant ces recommandations. Il y est entre autres mentionné que « le Comité trouve inquiétante la persistance de la crise du logement dans l'État partie. Il note avec une préoccupation particulière : 1) l'absence de stratégie nationale du logement, 2) l'insuffisance du financement du logement, 3) le subventionnement insuffisant du logement dans le cadre de la prestation d'assistance sociale, 4) la pénurie de logements sociaux et 5) l'augmentation du nombre d'expulsions dues aux

² AECOM, Aménagement, Environnement et Ressources, Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec, 2011, 170 pages.

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Le droit à un logement suffisant, Observation générale 4, sixième session, 1991.

impayés de loyer »⁴.

Le gouvernement fédéral doit par ailleurs cesser de s'objecter à ce que les droits économiques, sociaux et culturels, dont celui au logement, soient invoqués et pris en compte par les tribunaux, comme il l'a fait encore récemment en Cour suprême, dans une cause portée par des personnes itinérantes, dans l'affaire Tanudjaja. Dans ce cas, des personnes vivant ou ayant vécu de graves situations de précarité résidentielle ou des situations d'itinérance cherchaient à faire reconnaître les obligations des gouvernements provinciaux et fédéral quant aux droits à la vie et à la sécurité (art.7) et à l'égalité devant la loi, à l'égalité de bénéfice et à la protection égale de la loi (art. 15) prévus dans la Charte canadienne des droits et libertés.

LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ À TRAVERS LES TRANSFERTS AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES

Le gouvernement fédéral jouit d'un outil de taille pour s'assurer qu'une stratégie de réduction de la pauvreté ait des retombées d'un océan à l'autre : les transferts aux provinces.

Le gouvernement fédéral, en tout respect des compétences provinciales, doit réinvestir massivement dans les transferts qui assurent le financement des programmes sociaux des provinces et des territoires, que ce soit en matière de santé, d'éducation, de revenu ou de justice. En ne les indexant pas à hauteur suffisante, voire en réduisant ses contributions, le fédéral accule les paliers de gouvernement inférieurs à faire des choix budgétaires qui, en définitive, appauvrissent les plus pauvres.

En ce sens, les investissements dans les programmes sociaux provinciaux et territoriaux, soit le soutien aux enfants, l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux, doivent également être rehaussés. En effet, la contribution fédérale en espèces destinée à l'enseignement postsecondaire et à l'aide sociale était et demeure inférieure aux niveaux du début des années 1990⁵. Bien que les montants transférés par le gouvernement fédéral ont augmenté de manière substantielle depuis ce moment, en dollars constants, ils demeurent cependant de loin inférieurs à ce qu'ils étaient avant les coupes opérées dans les années 1990.

Aussi, en plus des 795 millions \$ annoncé dans le budget de mars 2016 qui iront aux provinces et aux territoires afin d'augmenter les sommes qui leur sont déjà attribuées en vertu de l'initiative baptisée *Investissement dans le logement abordable*, le gouvernement fédéral doit orienter une partie importante de ses investissements à du logement social pour s'assurer qu'ils servent réellement à aider un plus grand nombre de ménages mal-logés à faible et modeste revenus. Des priorités claires doivent être établies par le gouvernement fédéral pour s'assurer que les fonds fédéraux ne servent pas à remplacer des investissements que les provinces avaient déjà prévus dans leurs propres budgets. Le gouvernement fédéral doit également s'assurer que les investissements prévus pour des infrastructures sociales servent à construire, consolider ou rénover de telles infrastructures et ne soient pas plutôt rediriger vers des

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada, 4 mars 2016, Observation 39.

⁵ Transfert canadien en matière de programmes sociaux, Capsule d'information, 26 juillet 2004.

programmes d'aide individualisée qui ne sont ni créatrice d'emploi à court terme, ni pérenne comme mécanisme de lutte à la pauvreté, à plus long terme.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- 1. Adopter une Stratégie canadienne sur le logement qui reconnaissances les obligations du Canada quant au respect du droit au logement et qui, pour se faire, prévoit des investissements massifs, récurrents et à long terme.**
- 2. Poursuivre les subventions à long terme versées aux logements sociaux existants, qu'ils soient sous la responsabilité directe de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ou de celles des provinces, territoires ou municipalités. Il s'agit là d'une mesure essentielle pour assurer leur accessibilité financière pour les locataires qui y demeurent et pour les ménages à faible et modeste revenus qui en auront besoin à l'avenir.**
- 3. Ajouter au moins 2 milliards \$ par année au budget de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et qu'ils soient spécifiquement destinés à soutenir le développement de nouveaux logements sociaux.**
- 4. Investir massivement et de manière récurrente dans la construction et la rénovation de logements dans les communautés des Premières Nations, dans les communautés inuites (incluant celles du Nunavik), et dans les communautés nordiques et ce, en impliquant les peuples concernés dans la conception et la réalisation de ces habitations.**
- 5. Conserver l'approche communautaire de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) permettant de développer une pluralité d'interventions en matière de logement et de soutien communautaire et, maintenir le financement bonifié actuel jusqu'à la fin du présent cycle de la SPLI.**