



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

Repenser la sécurité sociale pour mieux respecter les droits

Mémoire présenté
au Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
par le Front d'action populaire en réaménagement urbain

Montréal, le jeudi 23 mars 2017

TABLE DES MATIÈRES

Présentation du FRAPRU	2
Introduction	3
Le droit à un revenu suffisant	5
Les programmes d'aide de dernier recours	5
Le droit à un revenu suffisant	6
La prestation de base : couvrir les besoins essentiels	7
Couper plutôt qu'augmenter?!?	8
La responsabilité fédérale en matière d'aide de dernier recours	10
Le salaire minimum	11
Les crédits d'impôts	13
Le droit au logement, au cœur de la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales	14
Portrait des besoins impérieux de logement	14
Le meilleur moyen : le logement social	16
Les engagements trahis des gouvernements fédéral et du Québec	16
Les inconvénients du supplément au loyer sur le marché privé	19
L'insuffisance de l'allocation logement	21
QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS	24
Quels devraient être les objectifs d'un programme d'assistance sociale? À quels besoins devrait-il répondre?	24
Avec l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, y a-t-il des droits qui sont niés? Quels sont-ils?	24
Comment pourrait-on corriger la situation?	25
Dans l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, quels sont selon vous les irritants majeurs? Qu'est-ce qui devrait être changé?	26
Si vous aviez à établir une prestation de base, comment procéderiez-vous?	27
Quels sont selon vous les facteurs déterminants pour prévenir le recours à l'aide sociale?	27

PRÉSENTATION DU FRAPRU

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement formé de quelque 165 organismes communautaires actifs dans les différentes régions au Québec, dont 28 qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions. Il existe depuis 1978 et intervient principalement sur les enjeux reliés au droit au logement. Il est également actif dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que dans celle pour la protection des services publics et des programmes sociaux.

INTRODUCTION

C'est avec enthousiasme et espoir que le FRAPRU répond à l'appel du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en venant partager son analyse et ses propositions, en vue d'un avis qui doit être émis au ministre responsable de l'application de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. En fait, notre regroupement souhaite depuis longtemps des améliorations significatives aux programmes destinés à venir en aide aux ménages à faible revenu et il en fait la promotion auprès des ministères concernés. Nous osons espérer que le présent exercice mènera à des engagements ambitieux et concrets pour combattre les inégalités sociales et permettre ainsi à toutes les Québécoises et à tous les Québécois de vivre en sécurité et dans la dignité.

Parmi les enjeux qui doivent retenir l'attention lorsque l'on veut améliorer les programmes d'aide financière, deux qui nous semblent prioritaires : évidemment le **revenu**, mais également le **logement**, compte-tenu de la place disproportionnée qu'il occupe dans le budget des ménages pauvres.

Dans les deux cas, nous sommes d'avis qu'il faut les examiner sous l'angle de la **reconnaissance des droits** humains et les traiter en complémentarité avec l'ensemble des autres droits, comme la santé et l'éducation, puisqu'ils sont interdépendants. En effet, preuve est faite que le déni de l'un compromet la réalisation des autres. Le FRAPRU en est d'autant plus convaincu que les motifs sociaux et politiques qui ont animé le Québec lorsqu'il a ratifié le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) en 1976, demeurent, à savoir que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde », au même titre que la démocratie. À cela nous ajouterons des considérations économiques.

Nous vous proposons d'aborder ces questions du point de vue des ménages concernés, c'est-à-dire globalement, sans tenir compte du partage des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement. C'est dans un second temps, que nous répondrons aux questions

du comité et indiquerons les décisions qui devraient être prises spécifiquement par le gouvernement québécois, incluant les démarches à faire auprès d'Ottawa pour obtenir les marges de manœuvre requises pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

LE DROIT À UN REVENU SUFFISANT

Les programmes d'aide de dernier recours

Les programmes d'aide sociale (pour les personnes considérées aptes au travail ou les personnes ayant des contraintes temporaires) et de solidarité sociale (pour les personnes reconnues inaptes au travail), sont des programmes de **dernier recours** et doivent être des programmes **inconditionnels**. Ils constituent un effort collectif afin de porter assistance aux plus pauvres; ils sont le dernier rempart avant la pauvreté extrême et la rue.

Ces programmes devraient permettre aux personnes de combler leurs besoins essentiels. Pourtant, en 2017, la prestation de base du programme d'aide sociale pour une personne seule est de seulement 628 \$ par mois (avec une allocation pour le logement de 40 \$ si la personne ne vit pas dans un logement subventionné). On peut constater la grande insuffisance de cette prestation quand on sait que, selon l'*Enquête nationale auprès des ménages* menée en 2011 par Statistique Canada, le loyer médian payé par une personne seule était de 577 \$ par mois au Québec. La prestation de base d'un couple est de 972 \$ par mois, alors que le loyer médian payé par un tel ménage, en 2011, atteignait déjà 685 \$ par mois. Le loyer constituant la part la plus importante des dépenses, son augmentation constante crée une pression énorme sur les prestataires n'ayant pas accès à un logement à loyer modique.

Le gouvernement québécois avouait lui-même en 2013 que le revenu disponible des personnes seules à l'aide sociale ne couvrait que 49 % de leurs besoins de base évalués à partir de la Mesure du panier de consommation de Statistique Canada, un indice de mesure de la couverture minimale des besoins essentiels des personnes¹. En 2017, un adulte seul jugé apte au travail par l'aide sociale recevra en prestations 8016 \$, pour toute l'année, soit seulement 47 % de la Mesure du panier de consommation (2013). Une situation intolérable pour les personnes assistées sociales.

¹ Gouvernement du Québec, *Agir auprès des personnes, soutenir ceux qui aident, préparer l'avenir*, 2013, p.14.

LE DROIT À UN REVENU SUFFISANT

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ratifié par le Canada et le Québec en 1976, reconnaît, à l'article 9, le « droit de toute personne à la sécurité sociale », ainsi, à l'article 11, le « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant ».

Les instruments juridiques, au Canada et au Québec, reconnaissent également ce droit. L'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne reconnaît que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ». Pour sa part, l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés établit que « chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Comment peut-on penser la sécurité de la personne à l'extérieur de la sécurité résidentielle et de la sécurité alimentaire ?

En ce sens, il apparaît clairement que le gouvernement du Québec viole ce droit à un niveau de vie suffisant en n'établissant pas le montant de la prestation de base de l'aide sociale au niveau des besoins essentiels. Il est inconcevable que le gouvernement québécois abandonne ses citoyens et ses citoyennes les plus pauvres, en reconnaissant que l'aide sociale ne permet aujourd'hui de combler que la moitié des besoins de base, soit la nourriture, les vêtements, le logement, le transport et les autres besoins, dont l'hygiène personnelle, l'ameublement, le téléphone, les fournitures scolaires, les frais de garde, les soins de santé non assurés, les assurances, etc.).

Avec le seuil actuel de l'aide sociale, le droit à une alimentation suffisante, également reconnu à l'article 11 du PIDESC, est aussi en péril, comme le démontre l'accroissement de la fréquentation des ressources alimentaires depuis 2008. Le Bilan Faim 2015, publié par Banques alimentaires Canada, montre que, au Québec, 163 152 personnes ont reçu de l'aide alimentaire en mars de cette année-là, ce qui représente 4 % de plus qu'en 2014 et 28 % de plus qu'en 2008. Comme l'affirme Banques alimentaires Canada, dans son Bilan Faim, « les

ménages qui prennent la décision difficile de demander l'aide de banques alimentaires ont tendance à être ceux qui souffrent le plus gravement d'insécurité alimentaire, car leur revenu est trop faible pour leur permettre de s'offrir même les besoins les plus fondamentaux ».²

Les pourcentages suivants illustrent ce lien entre le respect du droit à l'alimentation et celui à un revenu décent :

- 46 % des ménages qui se tournent vers les banques alimentaires reçoivent de l'aide sociale;
- 18 % reçoivent un soutien du revenu lié à une invalidité;
- 16 % touchent un revenu principalement dérivé d'un travail;
- 7 % des ménages bénéficiaires vivent principalement d'un revenu de retraite.

Banques alimentaires Canada montre aussi le lien entre la jouissance du droit au logement et celui à l'alimentation, en affirmant que « souvent les ménages qui sollicitent de l'aide sont obligés de réduire leurs dépenses alimentaires en raison du coût élevé et relativement rigide de l'habitation ».³ D'ailleurs, « 67 % des ménages aidés vivent dans un logement loué et paient un loyer au prix courant du marché ».⁴

LA PRESTATION DE BASE : COUVRIR LES BESOINS ESSENTIELS

En se basant sur les principes de droits humains, la prestation de base est simple à calculer : elle doit atteindre le seuil minimum permettant de remplir les besoins essentiels. De plus, celle-ci doit être indexée annuellement pour tenir compte de la hausse du coût de la vie. Pour couvrir les besoins de base, soit 100 % de la Mesure du panier de consommation (MPC) de 2016, **la prestation de base d'aide sociale doit donc s'établir à 17 616 \$ pour une personne seule vivant dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, et à 16 596 \$, pour celle qui habite dans celle de Québec..**

² Banques alimentaires Canada, *Bilan Faim 2015*, novembre 2015.

³ Idem.

⁴ Idem.

COUPER PLUTÔT QU'AugMENTER?!?

Au cours de la présente décennie, au lieu de faciliter l'accès à l'aide sociale et d'augmenter les prestations pour qu'elles permettent de faire face à l'ensemble des besoins essentiels, les gouvernements successifs ont œuvrer à l'envers. Plusieurs coupures ont été effectuées, en 2013, sous le Parti québécois, et en 2015 sous le Parti libéral du Québec. Dans tous les cas, elles visaient à restreindre l'accès à l'aide de dernier recours et menaçant encore davantage la capacité des ménages prestataires à assurer leurs besoins de base. Faisant fi des critiques, mises en garde et avertissements, tant de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), de la Protectrice du citoyen, que du Directeur de la santé publique de Montréal, pour ne nommer que ces quelques organismes, le gouvernement est allé de l'avant avec des mesures qui causent directement l'appauvrissement des personnes assistées sociales. Ces modifications doivent être abolies.

La coupure pour partage de logement

Le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles a été modifié au printemps 2015 concernant le partage de logement.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) considère que les prestataires qui ont deux colocataires ou plus et qui ne sont pas inscrits au bail, touchent un revenu de location de chambres, et ce, quel que soit l'arrangement financier des colocataires (par exemple, même si les trois locataires paient chacun un tiers du loyer). Avant cela, le Règlement visait les prestataires d'aide sociale qui louaient trois chambres à coucher ou plus; le nouveau Règlement exclut donc un plus grand nombre de ménages.

Dans la foulée, le MTESS a aussi modifié le montant déduit des prestations d'aide sociale pour le porter à 125 \$ par chambre, à partir de la 2^e chambre.

Si beaucoup de personnes prestataires doivent recourir à la colocation, c'est que le coût des loyers a bondi depuis le début du millénaire, sans que la prestation d'aide sociale suive cette

augmentation. Et c'est sans parler du fait qu'il faut souvent attendre des années avant d'obtenir un logement à loyer modique. Par ailleurs, on sait qu'il n'est pas toujours facile de faire signer un bail par tous les colocataires en raison de contraintes liées au crédit ou à des difficultés de paiement antérieures, ou de demander à un propriétaire de refaire un bail quand les colocataires changent. C'est maintenant pourtant le seul moyen d'échapper à ce règlement inéquitable.

La réduction de la durée permise pour un séjour hors Québec

Une autre coupure adoptée en 2015 touche la réduction du temps qu'une personne prestataire de l'aide sociale peut passer à l'extérieur de la province. Cette période est réduite à 7 jours consécutifs et pas plus de 15 jours cumulatifs au cours d'un même mois de calendrier. Cette disposition crée une pression indue sur les ménages ayant de la famille à l'extérieur du Québec. Alors qu'elle se base sur le mythe non-fondé des prestataires allant passer l'hiver en Floride, cette mesure s'attaque plutôt aux personnes ayant des obligations familiales en dehors de nos frontières, souvent des femmes agissant comme proche aidante pour des parents malades tel que constaté par les Services juridiques communautaires de Pointe-St-Charles et Petite-Bourgogne qui mène un recours en ce sens.

La hausse de 55 ans à 58 ans de l'âge rendant éligible à l'allocation pour contraintes temporaires

Depuis le 1^{er} juillet 2013, les personnes âgées de 55 à 57 ans qui font une nouvelle demande d'aide sociale ne reçoivent plus l'allocation pour contraintes temporaires de 133 \$ par mois. C'est donc seulement à partir de l'âge de 58 ans que l'aide sociale reconnaît qu'une personne fait face à de plus grands obstacles pour se trouver un emploi. Les prestataires de 55, 56 et 57 ans doivent désormais s'engager dans un processus de retour au travail pour obtenir une allocation. Près de 2000 ménages au Québec ont été touchés dès la première année d'application de cette mesure et environ 14 000 ménages le sont après 4 ans.

Abolition des contraintes temporaires pour les familles de deux adultes avec au moins un enfant âgé de moins de 5 ans

De depuis le 1^{er} octobre 2013, les familles composées de deux parents ayant à charge un enfant de moins de 5 ans ne recevront plus l'allocation pour contraintes temporaires de 133 \$ par mois. Les seules exceptions maintenues sont pour les familles avec deux parents dont un des deux adultes procure des soins constants à une personne, présente un problème de santé ou a à sa charge un enfant handicapé. Les familles monoparentales continuent de recevoir l'allocation pour contraintes temporaires. En 2013, plus de 10 000 familles ont été affectées par la coupure de cette allocation au Québec.

Programme Objectif emploi

Le projet de loi 70 instaurant le programme Objectif emploi, adopté en novembre 2016, impose aux personnes faisant une première demande d'aide sociale, principalement des jeunes et des personnes immigrantes, l'obligation de participer à des mesures d'employabilité ou de formation. La réglementation n'est pas encore connue, mais on sait que toute personne ne voulant pas ou, surtout, ne pouvant pas y participer ou qui s'en retirerait après quelques temps subirait une pénalité financière. Il a là une attaque directe à la notion d'inconditionnalité de l'aide de dernier recours. De plus, on peut imaginer que les personnes vivant avec des contraintes non-reconnues liées à des problèmes de santé mentale ou de précarité résidentielle, par exemples, seront tout particulièrement touchées.

LA RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'AIDE DE DERNIER RECOURS

Bien que l'aide sociale soit de juridiction provinciale, le gouvernement fédéral y contribue en vertu du Transfert canadien en matière de programmes sociaux qui est destiné à trois fins principalement, soit le soutien aux enfants, l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux. Toutefois, « 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

90 ». ⁵ Les montants transférés par le gouvernement fédéral ont augmenté de manière substantielle depuis ce moment, mais, en dollars constants, ils demeurent cependant de loin inférieurs à ce qu'ils étaient avant les coupes opérées dans les années 1990.

Le salaire minimum

En matière de lutte à la pauvreté, il est également pertinent de se pencher sur les conditions du marché du travail.

La réalité du salaire minimum au Québec

Le 1^{er} mai dernier, le salaire minimum au Québec a été augmenté de 0,20 \$, pour passer à 10,75 \$ de l'heure, une hausse de 1,9 %. Lorsque l'on observe l'évolution du salaire minimum, on constate que, sur une base réelle, en dollars constants de 2013, le salaire minimum est resté au même niveau qu'en 1975; les hausses décrétées au fil des 40 dernières années n'ont permis que de protéger le pouvoir d'achat, tel que mesuré par l'indice des prix à la consommation (IPC). ⁶

En 2014, 210 200 personnes étaient rémunérées au salaire minimum, soit 6 % des salariéEs du Québec. Les femmes sont davantage présentes dans ce groupe (58 %). Quant au nombre de personnes gagnant un salaire horaire supérieur au salaire minimum, mais ne dépassant pas celui-ci de 10 %, il atteint 245 300. On comptait ainsi, en 2014, 455 500 bas salariéEs, ce qui représente plus d'un travailleur ou d'une travailleuse sur 10 (13,0 %). Encore une fois, la proportion est plus élevée chez les femmes que chez les hommes⁷.

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

⁶ Institut de recherche en économie contemporaine, « Salaire minimum au Québec : Planifier une cible de 15\$ l'heure », 25 avril 2016, en ligne : <http://www.irec.net/upload/File/ftc20160425.pdf>.

⁷ Institut de la statistique du Québec, « Plus de 450 000 Québécois et Québécoises sont rémunérés au salaire minimum... ou presque », en ligne : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-horaire-hebdomadaire/bas_salarie.pdf.

Le travail au salaire minimum, même calculé pour un emploi à temps plein (40 heures par semaine) sur une base annuelle se chiffrant à 22 360 \$ par année, ne permet pas de sortir de la précarité financière.

Toutefois, moins de la moitié des bas salariéEs du Québec travaillent à temps plein. En 2014, seulement 40 % des personnes rémunérées au salaire minimum travaillaient plus de 30 heures par semaine, soit 85 000 personnes. Chez celles obtenant un salaire un peu supérieur au salaire minimum (moins de 110 %), la proportion est d'environ 50 %, soit 118 000 personnes.⁸ Ainsi, près de 60 % des travailleurs et des travailleuses au salaire minimum travaillent à temps partiel,.

Quel seuil pour un salaire minimum viable?

Le Québec a fait le choix de ne pas calculer un salaire minimum permettant de vivre au dessus du seuil de faible revenu. Ailleurs, plusieurs pays ont des salaires minimums supérieurs à ceux en vigueur au Québec. Selon les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 20 des 27 pays membres qui ont des lois sur le salaire minimum signalent des ratios salaire minimum/salaire médian supérieurs à ceux du Canada, et treize d'entre eux ont des ratios égaux ou supérieurs à ceux du Québec.

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) a proposé le concept de « salaire viable »⁹ permettant de combler des besoins de base élargis et de dégager une marge de manœuvre pour améliorer sa situation. Selon la moyenne de tous les salaires viables calculés (pour les villes de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Saguenay et Sept-Îles), l'IRIS arrive à la cible de 15,10 \$ de l'heure, pour une personne seule travaillant à temps plein (37,5 heures par semaine). Notons que plus d'un million de personnes au Québec travaillent pour moins de 15 \$ de l'heure, soit 26 % des salariéEs. De ces personnes recevant le

⁸ Institut de la statistique du Québec, « Plus de 450 000 Québécois et Québécoises sont rémunérés au salaire minimum... ou presque », en ligne : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-horaire-hebdomadaire/bas_salarie.pdf.

⁹ Institut de recherche et d'informations socio-économiques, « Les conditions d'un salaire viable au Québec en 2016 ? », 26 avril 2016, en ligne : <http://iris-recherche.qc.ca/publications/salaire-viable2016>.

qualificatif de « travailleurs ou de travailleuses pauvres », 57 % sont des femmes, et près de 60 % ont 25 ans ou plus.

Le salaire minimum doit atteindre un niveau suffisant pour jouer son rôle de redistribution de la richesse et de stimulation de l'activité économique. Il doit ainsi permettre aux ménages de se sortir de la pauvreté. Voilà pourquoi le FRAPRU endosse la revendication d'un **salaire minimum à 15 \$ de l'heure, immédiatement**.

Les crédits d'impôts

Plusieurs crédits d'impôts existent pour les ménages à faible et modeste revenus, mais leur accès est souvent limité par une bonne connaissance des règles ou l'accès à un logiciel spécialisé ou une clinique d'impôt communautaire. Il serait préférable, pour éviter que les ménages à faible revenu ne tombent dans les craques, que les prestations soient augmentées, au détriment des crédits à la pièce.

Le crédit d'impôt pour solidarité est un crédit d'impôt remboursable qui vise à venir en aide aux ménages à faible ou à moyen revenu. Il peut être demandé par les couples gagnant annuellement moins de 55 828\$ ou les familles monoparentale ou personnes seules gagnant moins de 51 279\$. Aujourd'hui, près de 3 millions de ménages se partagent plus de 1,8 milliard grâce au crédit d'impôt de solidarité.

Pour ce qui est des ménages vivant dans un logements subventionnés non-admissibles, (dont un HLM ou une unité pour laquelle la Société d'habitation du Québec verse une subvention, par exemple), seulement les composantes relatives à la TVQ et à la résidence sur le territoire d'un village nordique peuvent être octroyées.

En ce qui a trait à la composante logement, la nouvelle imposition du Relevé 31, depuis 2015, rend parfois l'accès plus complexe pour les locataires qui dépendent de leur propriétaire pour y accéder; certains locataires rapportant avoir dû faire des pressions accrues pour obtenir le relevé ou avoir subi du chantage (en échange de l'acceptation d'une hausse de loyer, par

exemple) pour son obtention. Finalement, il faut noter que pour les locataires de maisons de chambres, où la location se fait souvent au mois, l'accès à la composante logement du crédit d'impôt est parfois difficile, voire impossible.

LE DROIT AU LOGEMENT, AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES EXCLUSIONS SOCIALES

Le droit au logement ne se résume pas à avoir un abri au dessus de la tête. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont la mission est de surveiller l'application du Pacte et d'en préciser le contenu, a défini de la manière suivante ce droit à un « logement suffisant » :

« 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. »

Or, pour une part trop importante de la population québécoise, ce n'est pas le cas et le rehaussement des prestations d'aide sociale à un seuil suffisamment élevé pour permettre aux ménages de répondre à tous leurs besoins essentiels ne suffirait pas à garantir leur droit au logement.

Mais dans un premier temps, nous proposons de jeter un coup d'oeil aux besoins des ménages pauvres en cette matière.

Portrait des besoins impérieux de logement

Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada estiment qu'on ne devrait pas consacrer plus de 30 % de ses revenus pour se loger, au péril de compromettre la réalisation de ses autres besoins essentiels. Pour sa part, le Québec a choisi que les ménages ayant accès à un logement à loyer modique n'y consacrent pas plus de 25% de leur revenu.

Malgré cela :¹⁰

- 227 835 ménages locataires du Québec consacrent au moins la moitié de leur revenu pour se loger; leur revenu médian était de 10 341 \$ pour l'année 2010.
- parmi eux, 108 475 ménages voient disparaître 80 % leur revenu dans le loyer; leur revenu médian n'ayant été que de 5 108 \$ durant cette même année, il ne leur est resté que des miettes pour se nourrir, se chauffer, se vêtir et se transporter; quant aux loisirs, c'est à oublier.

Parmi tous ceux qui doivent engouffrer au moins 50 % de leur revenu dans le loyer, les groupes parmi les plus mal-pris sont sans surprise :¹¹

- les **160 420 personnes seules**, qui avaient un revenu médian de **9 976 \$** en 2010;
- les 17 840 ménages **immigrés récemment** (depuis 2006), qui avaient un revenu médian de **8 149 \$** en 2010.
- les 29 065 ménages dont le principal soutien financier est une **jeune** personne âgée entre 15 et 24 ans, lesquels avaient un revenu médian de **7 989 \$** en 2010.

Malgré ces besoins pressants, également décriés par toutes les grandes municipalités, les gouvernements supérieurs n'investissent pas ou trop peu dans l'aide aux mal-logés. En fait, au Québec, comme au Canada, nos États considèrent le logement comme un secteur d'investissements, une industrie, voire un plan de retraite qui, pour qu'il fonctionne, doit pouvoir compter sur une plus-value immobilière, ce qui induit inévitablement une augmentation des loyers qui dépasse l'inflation sur le coût de production des immeubles et leur gestion.

Pour échapper à cette spirale inflationniste qui crée des inégalités sociales, le FRAPRU demande aux gouvernements d'opter pour le logement social, en complémentarité de ses programmes visant la sécurité sociale.

¹⁰ Source : Enquête nationale sur les ménages, Statistique Canada, 2011 ; commande spéciale du FRAPRU.

¹¹ Ibid.

Le meilleur moyen : le logement social

En plus d'échapper à la logique du profit, le **logement social permet notamment** :

- d'assurer aux locataires un loyer (subventionné) rencontrant enfin leur capacité de payer;
- et exclut tout risque d'éviction pour cause de reprise de possession.

Les projets de logements sociaux subventionnés permettent également de répondre aux besoins oubliés par le privé, en construisant des grands logements familiaux, par exemple. Ils peuvent aussi être un moyen privilégié pour s'attaquer aux problèmes d'insalubrité qui affligent plus souvent les ménages pauvres : avec l'aide des gouvernements, des coopératives et des organismes sans but lucratif d'habitation peuvent acheter des immeubles locatifs en mauvais état, les rénover pour y réinstaller les anciens locataires, avec, pour ceux qui en ont besoin, des subventions au loyer.

Si on ne manque pas de bonnes raisons pour faire du logement social, la contribution des gouvernements, elle, fait douloureusement défaut.

LES ENGAGEMENTS TRAHIS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET DU QUÉBEC

Peu ou pas d'investissements dans le développement de nouveaux logements sociaux

Les ménages à faible et à modeste revenus ne peuvent pas financer la réalisation de leurs projets de logement; même collectivement, ils n'ont pas l'équité, ni la capacité d'emprunt requises. Ils doivent donc pouvoir compter sur l'aide de la société, via les gouvernements.

Or, depuis 1994, Québec et Ottawa n'investissent plus un sou dans le développement de nouveaux logements publics (c'est-à-dire les HLM). Pourtant, la Société d'habitation du Québec dénombrait au 31 décembre 2014 pas moins de 40 260 ménages inscrits sur les listes

d'attente des Offices municipaux d'habitation, dont 24 526 sur la seule liste de l'Office municipal d'habitation de Montréal¹².

Quant au logement communautaire, le soutien de Québec et d'Ottawa reste nettement insuffisant :

- Depuis 2015, les investissements du gouvernement Couillard ne visent à développer que 1500 nouveaux logements coopératif et sans but lucratif, par année, pour tout le territoire.

Pire, il a réduit les subventions disponibles pour réaliser ces projets. Les coops et les OSBL doivent livrer leurs unités avec les mêmes montants de subvention qu'en 2009; cela les retarde évidemment, voire les fait avorter.

- Si depuis leur arrivée au pouvoir, les Libéraux de Justin Trudeau ont rehaussé les investissements fédéraux dans le domaine du logement, ceux-ci restent marginaux, ne représentant que 0,7 % des dépenses budgétaires du gouvernement canadien.

Qui plus est, les sommes versées par Ottawa aux provinces pour le logement abordable ne sont pas spécifiquement dédiées, même pas en partie, au logement social; elles peuvent notamment servir à subventionner les entrepreneurs privés, pour faire du logement dit « abordable », dont le loyer dépasse les 1000 \$ par mois.

Au final, au regard de la proportion du nombre de logements sociaux sur l'ensemble du parc de logements, le Canada se retrouve au 16^e rang de 24 pays membres de l'OCDE que l'Organisation a étudié en 2015, après la Corée du Sud et Malte.

Les locataires des logements sociaux construits avant 1994... laissés à eux-mêmes

On ne peut nier que les ménages les plus pauvres doivent aussi pouvoir compter sur une aide à long terme, de la part des gouvernements, pour payer leur loyer, même après avoir obtenu un logement social. Car même si l'accès à tel un logement libère de plusieurs soucis et qu'il

¹² Source : L'habitation en bref — 2015 ; Société d'habitation du Québec.

participe *de facto* à améliorer la santé physique et psychologique des personnes, à la réussite scolaire des plus petits, à la recherche ou au maintien en emploi, nombre de ménages pauvres ne réussissent pas à obtenir et à conserver des revenus suffisants pour se passer d'une telle aide. Québec et Ottawa doivent en prendre acte et assumer conséquemment leurs responsabilités.

Or, là encore, les gouvernements se désengagent et, à moins d'un changement de cap, ils pourraient même rejeter dans la misère ceux qui vivent actuellement dans un logement à loyer modique :

- Les locataires à faible revenu qui habitent dans un logement social réalisé avant 1994, notamment grâce à des fonds d'Ottawa, risquent de perdre bientôt la part fédérale de leur subvention au loyer, ce qui signifiera pour eux des augmentations de loyer de l'ordre de 200 à 300\$ par mois, voire plus.
- Cela concerne quelques logements 531 100 logements sociaux au Canada, dont 113 700 sont situés au Québec.
- En 2015 seulement, les propriétaires collectifs et sans but lucratif de 9950 logements sociaux du Québec ont ainsi perdu les subventions fédérales destinées à leurs locataires à faible revenu.

Ottawa fait porter le poids de sa désertion sur les épaules des autres :

- dans le cas des coops et des OSBL d'habitation, ce sont les occupants à modeste revenu qui devraient prendre le relai, en haussant leurs propres loyers pour réunir les sommes nécessaires; et on leur demande de le faire au même moment où les groupes doivent contracter de nouvelles hypothèques pour réaliser des travaux majeurs de rénovation, d'amélioration et de modernisation sur leurs immeubles maintenant âgés de 35, voire 40 ans;
- dans le cas des HLM, ce sont les provinces (et, dans certaines d'entre elles, les villes) qui devraient dorénavant assumer la part fédérale; le cas échéant, peut-on parier qu'elles

essayeront de refilet la facture, au moins en partie, directement aux locataires en leur imposant des hausses de loyer? Québec a déjà envisagé ce scénario.

Suite aux pressions exercées par les grandes villes canadiennes, par certaines provinces et par des organismes communautaires comme le FRAPRU, Ottawa a consenti l'an dernier à prolonger jusqu'en mars 2018 l'aide au loyer destinée aux locataires à faible revenu habitant dans ces logements sociaux réalisés avant 1994, mais il refuse toujours de s'engager à long terme. Et le silence du gouvernement québécois en cette matière est assourdissant.

Les inconvénients du supplément au loyer sur le marché privé

Alors qu'il réduisait de moitié ses investissements annuels dans le développement de nouveaux logements sociaux, le Québec a choisi, en 2015, de relancer un programme de supplément au loyer sur le marché privé. Ce programme vise à permettre aux Offices municipaux d'habitation de louer des logements locatifs privés actuellement vacants pour y faire entrer des ménages se trouvant sur leurs listes d'attente. Pour que ces ménages paient le même loyer que dans un HLM, le gouvernement comble la différence entre le loyer au bail et celui payé par les locataires, c'est-à-dire 25 % de leur revenu.

Cependant, il a pris l'engagement de soutenir ainsi les locataires bénéficiaires pendant seulement 5 ans, contrairement à la version antérieure du programme. Au moins, les suppléments au loyer accordés entre 1986 et 1992 dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale sur l'habitation sociale étaient assurés pour 35 ans.

Mais quand bien même, le supplément au loyer passant par le marché privé ne représente pas une forme d'aide permanente, au même titre que le logement social.

Car même si le financement des suppléments au loyer était prolongé par le gouvernement, il n'est pas assuré que les propriétaires, eux, accepteraient de les conserver. Rien ne les oblige à renouveler les contrats qu'ils ont signés avec les Offices municipaux d'habitation lorsque ceux-ci prennent fin. L'histoire a démontré que les propriétaires de logements locatifs ne sont

intéressés par des suppléments au loyer que lorsque les taux d'inoccupation sont élevés et qu'ils parviennent difficilement à louer tous leurs logements. Or, ils ont, au contraire, tendance à se retirer de ce type de programme lorsque les taux de logements inoccupés baissent, puisqu'ils peuvent louer leurs appartements à un prix plus élevé et sélectionner eux-mêmes leurs locataires.

Le logement social, lui, offre une aide permanente, pouvant servir non seulement aux premiers occupants des logements ainsi réalisés, mais aussi aux générations futures.

Contrairement aux coopératives et aux OSBL d'habitation, le supplément au loyer privé ne permet pas d'augmenter l'offre de nouveaux logements locatifs alors que certains types d'appartements continuent à se faire rares. C'est particulièrement le cas des logements familiaux et ce, dans certaines régions du Québec, de même que dans plusieurs arrondissements de Montréal.

De plus, le supplément au loyer ne contribue pas à l'amélioration de la qualité des logements locatifs. Pourtant, une partie significative du parc de logements locatifs du Québec est aux prises avec des problèmes majeurs d'habitabilité et souvent même de salubrité. Le supplément au loyer privé permet uniquement au gouvernement de louer des logements vacants dans l'état dans lequel ils sont.

D'autre part, le supplément au loyer privé ne permet pas aux locataires d'exercer un contrôle sur leurs conditions de logement. Le propriétaire n'a pas à les impliquer ou même à les consulter sur les décisions qui les concernent, contrairement à la réalité vécue en coopérative et en OSBL d'habitation et, dans une certaine mesure, dans les HLM.

Certes, le gouvernement québécois peut réaliser à court terme, des économies importantes en remplaçant le financement de nouveaux logements sociaux — via le programme AccèsLogis — par l'octroi de suppléments au loyer à des propriétaires privés. En 2015-2016, le programme n'a coûté que 4 millions \$, et à la cinquième année, en 2019-2020, la facture annuelle s'élèvera à 25 millions \$. Mais ces économies seront beaucoup moins grandes et

seront peut-être même inexistantes à plus long terme, si le gouvernement décide de les prolonger à répétition après les cinq premières années :

- Le coût d'un supplément au loyer ne s'absorbe jamais; il augmente d'année en année, au fil des augmentations demandées par les propriétaires. La facture du gouvernement grossira donc continuellement, alors que ce n'est pas le cas des logements qui ont déjà été financés dans AccèsLogis.
- De plus, le supplément au loyer sur le marché privé ne représente pas un investissement ayant des retombées économiques et fiscales aussi importantes que le logement social. Une étude récente commanditée par la Société d'habitation du Québec a démontré que, pour chaque dollar que le gouvernement a investi en logement social, 2,30 \$ a été injecté dans l'économie. Qu'il soit réalisé en construction neuve, en achat-rénovation d'édifices à logements existants ou en recyclage de bâtiments non résidentiels, le logement social crée des emplois, notamment dans l'industrie de la construction, permet l'utilisation de matériaux québécois et a, de ce fait, des retombées fiscales pour le gouvernement.

L'insuffisance de l'allocation logement

Québec a un autre programme qui vient en aide à une partie des ménages à faible revenu, l'allocation-logement. Cependant, il a plusieurs défauts :

- Son niveau d'aide est faible : elle est en moyenne de 57 \$ par mois, par ménage, et dans tous les cas, elle ne dépasse pas 80 \$ par mois. Compte tenu du loyer que les ménages aidés payent, ils conservent un taux d'effort élevé, se situant bien au-dessus du 30 % recommandé. Cependant, nous convenons qu'il peut permettre aux ménages de faire une (petite) épicerie de plus durant le mois.
- Il exclut *de facto* deux groupes parmi les plus mal-pris : les personnes seules et les couples sans enfants âgés de moins de 50 ans. Il y a quelques années, l'âge requis pour être éligible à l'allocation-logement était de 57 ans; le gouvernement l'a abaissé

progressivement jusqu'au seuil actuel; c'est un progrès, mais c'est loin de suffire. On conviendra que le loyer est le même pour tout le monde et à notre avis, en refusant de faire tomber ce critère, le gouvernement faire preuve de discrimination sur la base de l'âge.

- L'allocation-logement est peu connue, notamment auprès des ménages néo-québécois. Revenu Québec, qui est responsable de son administration, ne fait aucun effort pour le publiciser. Le FRAPRU demande depuis longtemps qu'on le propose systématiquement lorsque les gens font leur déclaration de revenus, comme c'est le cas pour le Crédit d'impôt pour solidarité, mais sans succès. L'entêtement du ministère à ne pas le faire est pour le moins étonnant; se pourrait-il qu'il ne veuille pas qu'il soit utilisé? De fait, malgré les hausses de loyer et que le revenu du cinquième de la population le plus pauvre diminue, ce qui devrait se traduire par un accroissement de son utilisation, les sommes qui ont été dépensées pour l'allocation-logement ont chuté de 29,6% entre 1997 et 2015, passant de 102,3 millions \$ en 1997-1998, à 74,1 millions \$; durant la même période, le nombre de ménages bénéficiaires est passé de 155 414 à 104 339, soit une diminution de 32,9 %.

Toutefois, qu'on ne se méprenne pas; le FRAPRU ne demande pas l'abolition de ce programme, mais qu'il soit sérieusement réformé et bonifié:

- Évidemment, il faut rendre l'**allocation-logement accessible à tous les ménages dans le besoin**, peu importe l'âge des bénéficiaires.
- L'allocation-logement a été mise en place en 1997. Depuis, ses paramètres de revenu maximum admissible et loyer plafond admissible n'ont à peu près pas bougé pour les ménages avec enfants mineurs et les couples sans enfant. Pour les personnes seules, aucun ajustement n'y a été apporté depuis 20 ans. **Les paramètres du programme doivent être revus** pour refléter les nouvelles réalités des ménages, tant au plan du **revenu** que du **loyer**.

Et enfin, il faut impérativement faire connaître l'allocation-logement :

- La Société d'habitation du Québec doit produire et diffuser beaucoup plus largement son dépliant d'information sur l'allocation-logement, comme elle le faisait il y a quelques années, notamment dans les institutions financières.
- Le ministère du Revenu doit faciliter la demande d'aide en la proposant et en la traitant systématiquement dans ses formulaires de déclaration des revenus.

QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS

Quels devraient être les objectifs d'un programme d'assistance sociale? À quels besoins devrait-il répondre?

Les programmes d'assistance financière devraient servir de filet social pour les personnes les plus pauvres. L'objectif est de s'assurer que toutes aient un **revenu minimal qui permette de vivre dans la sécurité et la dignité**. Il doit s'agir d'une **aide de dernier recours inconditionnelle**, permettant à ceux et celles qui en ont besoin de l'obtenir facilement. Les programmes d'assistance financière, principalement l'aide sociale, devraient permettre aux prestataires de **couvrir les besoins essentiels**.

Avec l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, y a-t-il des droits qui sont niés? Quels sont-ils?

Plusieurs droits sont niés, dont des droits fondamentaux reconnus par les chartes canadienne et québécoise, dont l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne reconnaît sur le **droit à un niveau de vie décent** et l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés sur le **droit à la sécurité** de la personne.

De plus, le **droit logement** est nié. Dans le calcul des prestations sociales, la composante « loyer » — comme le revenu dont ils ont besoin pour que leur taux d'effort ne dépasse pas 30 % — est systématiquement sous-estimé; il n'a rien à voir avec la réalité de 2017.

En ne reconnaissant pas pleinement le droit au logement, on compromet d'autres droits, comme le **droit à la santé** et le **droit à l'éducation** :

- Le logement est un des principaux déterminants de la santé. C'est une évidence que de vivre dans un logement en mauvais état et/ou trop cher, qui siphonne une part démesurée du revenu, au détriment des autres besoins de base, ça rend malade. Le stress induit parce qu'on n'arrive pas à payer son loyer et qu'on risque de se retrouver à la rue, affecte toujours la santé mentale et, ultimement, la santé physique des personnes pauvres. Mais le manque de nourriture et de chauffage, de même que la privation de médicaments, sont

des réalités auxquelles elles sont également confrontées. C'est donc un cri du cœur quand, dans les manifestations du FRAPRU en faveur du droit au logement et pour des investissements publics dans le logement social, elles crient :

*« Notre choix à tous les mois,
Payer le loyer ou les repas! »*

- Les professionnelLEs de l'éducation conviennent également que les enfants qui habitent dans des logements trop petits, en mauvais état et trop chers, au point que la nourriture manque, réussissent moins bien à l'école. Dans une étude qu'elle a effectuée au début des années 2000, la Commission scolaire de Montréal avait d'ailleurs pu établir un lien direct entre les mauvaises conditions de logement des enfants (et de leurs parents) et le risque qu'ils courent de décrocher.

Comment pourrait-on corriger la situation?

Les dénis du droit à un revenu suffisant, du droit au logement, du droit à la santé et du droit à l'éducation ne sont pas sans conséquences; ils minent les finances publiques, notamment en matière de santé et probablement de justice. Ils minent aussi le climat social. Parce qu'il est impératif de corriger la situation; **il faut** :

- **reconnaître enfin ce qu'il en coûte réellement à un ménage pour assurer l'ensemble de ses besoins essentiels et fixer en conséquence les prestations sociales :**
 - fixer la prestation de base d'aide sociale à 100 % de la Mesure du panier de consommation (MPC), soit 17 616 \$ pour une personne seule vivant dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, et à 10 598 \$ pour celle qui habite dans la région de Québec, afin de leur permettre de remplir adéquatement leurs besoins de base;

- **augmenter le salaire minimum :**
 - fixer le salaire minimum pour permettre aux ménages de sortir de la pauvreté en le calculant sur la base d'un « salaire viable », soit, pour 2016, à au moins 15 \$ de l'heure, puis en l'indexant annuellement.
- **investir dans le logement social :**
 - pour développer rapidement de nouveaux ensembles de logements à loyer modique; selon le FRAPRU, il faut au moins 50 000 nouveaux logements sociaux en 5 ans pour répondre aux besoins les plus urgents;
 - pour protéger l'accès des ménages pauvres aux ensembles d'habitation sociale déjà bâtis, tout en maintenant les immeubles en bon état,;
 - pour sauvegarder le parc existant de logements sociaux et en développer au moins 50 000 nouveaux en 5 ans, nous savons que Québec doit obtenir la collaboration et la contribution du gouvernement fédéral; nous voudrions qu'il s'adresse à lui sur ce sujet avec la même conviction qu'il le fait pour protéger les intérêts de Bombardier;
- **et enfin, pour ne laisser tomber personne, que ce soit pour des raisons d'âge ou à cause de la composition du ménage, Québec doit ajuster conséquemment les prestations de l'allocation-logement :**
 - ne plus exclure les personnes seules et les couples sans enfant âgés de moins de 50 ans;
 - revoir puis indexer annuellement les barèmes de loyer et de revenu du programme.

Dans l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, quels sont selon vous les irritants majeurs? Qu'est-ce qui devrait être changé?

L'accès à l'aide de dernier recours devrait être inconditionnel. Les procédures administratives actuelles créent souvent des embûches pour y accéder, surtout en ce qui a trait au programme de solidarité sociale et au fardeau de la reconnaissance des contraintes temporaires ou

sévères, particulièrement en matière de santé mentale ou de précarité résidentielle ou d'itinérance.

Si vous aviez à établir une prestation de base, comment procéderiez-vous?

Comme mentionné précédemment, les programmes d'assistance financière, principalement l'aide sociale, doivent permettre aux prestataires de couvrir les besoins essentiels. Ce minimum, pour couvrir les besoins de bases, devrait se chiffrer, pour 2016, à 17 616\$ pour une personne seule vivant dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, et à 10 598 \$ pour celle qui habite dans la région de Québec, soit 100% de la Mesure du panier de consommation (MPC).

Quels sont selon vous les facteurs déterminants pour prévenir le recours à l'aide sociale?

Pour bien faire, toutes les mesures servant de filet social et de redistribution de la richesse devraient être revues pour réaliser cet objectif et mieux coordonnées. Par exemple, les services publics, dont les CPE et les écoles publiques devraient être financés de manière à offrir un soutien aux familles pauvres. Comme mentionné précédemment, des politiques visant à réaliser le droit au logement de toutes et de tous, peu importe son revenu, pourrait aussi avoir un incidence pour prévenir le recours à l'aide sociale, parce que de meilleures conditions de vie participe à la réussite scolaire, au maintien en bonne santé et à l'emploi. Pour financer le tout, il faudrait également revoir les politiques fiscales, afin de mettre à contribution des contribuables les plus fortunés, ce qui, dans la foulée, réduirait les inégalités et les tensions sociales.

Cependant, il faut accepter que certaines personnes, pour maintes raisons, temporaires ou permanentes, ne puissent accéder au marché du travail. La solidarité exige que les contribuables et l'État québécois leur assurent inconditionnellement un revenu minimal suffisant pour vivre en sécurité et dans la dignité.