

Où est passé le logement social?



FRAPRU.QC.CA



Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement comptant 150 organisations membres dans les différentes régions au Québec, dont 30 comités logements, associations de locataires et comités de citoyens et citoyennes qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions. Depuis 1978, il intervient principalement sur les enjeux liés au droit au logement et fait la promotion du logement social comme politique incontournable pour le mettre en œuvre. Il porte la voix des ménages locataires mal-logés et des requérantes et requérants de logements sociaux.

table des matières

INTRODUCTION	04
UN RETOUR DANS L'HISTOIRE	05
OTTAWA : DE LA STRATÉGIE NATIONALE À MAISONS CANADA	11
QUÉBEC : SE DÉBARRASSER DE LA RESPONSABILITÉ	16
L'ABANDON	20
RETOUR VERS LE SOCIAL	26
ACRONYMES.....	27

Social, abordable, hors marché, sans but lucratif, abordable intermédiaire, à abordabilité différée... Comment se retrouver dans ce fouillis de qualificatifs utilisés par les autorités politiques, divers organismes et les médias pour parler du financement de nouveaux logements dans une conjoncture marquée par une forte crise due à la cherté des loyers? C'est à cette question que cette brochure tente de répondre en examinant dans quel contexte ces diverses expressions sont apparues et se sont développées. Elle a aussi pour objectif de démontrer qu'au-delà du vocabulaire, ces termes recouvrent des réalités bien différentes et qu'il faut de toute urgence revenir au logement social dans nos propos, mais surtout dans la réalité.



Un retour dans l'histoire

LES « BELLES ANNÉES » DU LOGEMENT SOCIAL

C'est le gouvernement fédéral qui, à partir de 1949, joue un rôle central dans le développement de nouveaux logements sociaux par le biais de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)¹. Il instaure d'abord un programme de logements publics (HLM) auquel il ajoute en 1973 des programmes destinés aux coopératives et aux organismes sans but lucratif (OSBL) d'habitation.

De son côté, le gouvernement québécois crée la Société d'habitation du Québec (SHQ) en 1967, ce qui lui permet de devenir maître d'œuvre des HLM, en collaboration avec les municipalités. Dans le cas des coopératives, le Québec fait le choix de favoriser leur développement à partir de 1977, en ajoutant une aide financière aux subventions de la SCHL et surtout en mettant sur pied un réseau de Groupes de ressources techniques (GRT) chargés d'accompagner les groupes fondateurs dans toutes leurs démarches.

En 1978, Ottawa opère un virage majeur, en mettant fin à ses prêts directs aux projets de logement social pour remettre cette responsabilité aux banques. Simultanément, il modifie en profondeur ses programmes de logement social en plus de les regrouper sous l'article 56,¹² de la *Loi nationale sur l'habitation*. Comme l'affirme une évaluation publiée cinq ans plus tard, ils sont devenus, depuis leur adoption en 1978, le principal instrument utilisé par la SCHL en matière de logement social³ ». Selon la SCHL, les

1. Alors appelée Société centrale d'hypothèques et de logement.

2. Par la suite 95,1.

3. SCHL, Évaluation des programmes de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1 de la Loi nationale sur l'habitation, novembre 1983, p. 1

programmes de logement coopératif et sans but lucratif étaient destinés à réaliser trois objectifs : « a) répondre aux besoins des familles et des particuliers à revenu faible ou moyen en leur offrant un logement modeste et abordable ; b) construire des logements au coût le moins élevé en contrôlant les coûts comme il se doit ; et c) encourager les prêteurs agréés à investir dans les logements destinés aux personnes à revenu faible et moyen.⁴ »

En 1985, le gouvernement fédéral change à nouveau le tir. C'est aux provinces qu'il confie la responsabilité de nouveaux programmes de logements sans but lucratif publics (HLM et logements municipaux) et « privés⁵ » (OSBL et coops), ainsi que des suppléments au loyer. Tous ces programmes s'adressent à des ménages ayant des besoins impérieux de logement. En échange, les provinces augmentent leur contribution financière, Ottawa demeurant cependant le principal bailleur de fonds. Une entente fédérale-provinciale est signée sur cette base avec le Québec en 1986. À la demande pressante du mouvement coopératif canadien, le gouvernement fédéral conserve toutefois un programme fédéral de coopératives d'habitation destiné à une variété de revenus.

Dès le départ, les coopératives sont issues de communautés locales, à l'initiative de groupes citoyens qui, accompagnés par leur GRT, peuvent déposer un projet pour solliciter du financement gouvernemental. Elles offrent un outil additionnel de lutte pour s'opposer à des démolitions, pour contrer la gentrification qui s'amorce ou simplement pour obtenir des logements à bas loyer autogérés par les membres locataires. C'est le début d'un modèle de développement communautaire propre au Québec.

La grande majorité des OSBL réalisés avec des fonds fédéraux, eux, sont destinés à des personnes âgées et se réalisent indépendamment du mouvement populaire. Cela change dans les années 1980 avec l'implication des GRT et de groupes communautaires dans leur développement. De plus, vers 1987, Année internationale du logement des sans-abri, une nouvelle approche apparaît avec la réalisation d'OSBL avec soutien communautaire pour les personnes seules, itinérantes ou à risque immédiat de le devenir. Des maisons de chambres, dernier rempart contre la rue, peuvent par exemple être sauvegardées grâce à des subventions gouvernementales.

LE RETRAIT FÉDÉRAL DU LOGEMENT SOCIAL

À partir de 1990, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney procède, au nom de la lutte au déficit, à de sévères coupes budgétaires qui effritent le filet social. Le financement de nouveaux logements sociaux est durement attaqué. Il est l'objet de compressions sévères dans chacun des trois premiers budgets de la décennie.

Les fonds accordés aux provinces sont déjà réduits comme peau de chagrin lorsque le budget du 26 avril 1993 annonce le retrait total du gouvernement fédéral du financement de nouveaux logements sociaux, en décrétant qu'il « n'augmentera pas le soutien d'environ 2 milliards \$ par année qu'il fournit actuellement au logement social » et qu'il « ne financera plus le logement par des engagements de subventions sur 35 ans, qui font supporter la majeure partie du coût de l'aide actuelle au logement par les contribuables futurs⁶ ».

4. Ibid., p. 6.

5. Ottawa utilise le terme « privés » pour les distinguer des logements publics, mais ce sont tous des logements communautaires financés avec des fonds destinés au logement social.

6. Le Budget 1993, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'honorable Don Mazankowski le 26 avril 1993, p. 11.

La décision doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Dans son budget du 25 février 1992, Ottawa avait déjà aboli son programme de logement coopératif.

En annonçant son retrait du financement de nouveaux logements sociaux, Ottawa ajoute que « les fonds nécessaires pour maintenir les logements existants en bonne condition et pour assurer une marge de manœuvre permettant de prendre de nouveaux engagements seront dégagés par un accroissement de l'efficacité dans le financement et la mise en œuvre des programmes⁷ ». Or, une des premières mesures adoptées est le retour aux prêts directs de la SCHL, comme quoi la décision prise en 1978 d'abandonner cette responsabilité aux banques a coûté très cher au Trésor public et qu'elle a par la suite servi d'excuse au désengagement fédéral.

Le FRAPRU se bat farouchement contre ce retrait graduel, puis total, d'Ottawa. Les autres réseaux communautaires en habitation, certaines villes québécoises et des grandes organisations canadiennes le font aussi à leur façon. La bataille se poursuit lors de la campagne électorale de l'automne 1993 qui se solde par la victoire du Parti libéral du Canada, dirigé par Jean Chrétien. Or, alors que ce parti avait dénoncé les coupures dans le logement social, c'est lui qui porte l'odieux d'appliquer le retrait fédéral. Le 1^{er} janvier 1994, le couperet tombe. Le développement de nouveaux logements sociaux se retrouve à zéro au Québec.



7. Ibid.



VERS ACCÈSLOGIS

Tout en poursuivant la bataille face à Ottawa, le FRAPRU et ses alliés ont déjà commencé à exercer des pressions pour que le gouvernement du Québec finance ses propres programmes de logement social. Le Parti libéral du Québec, qui tient les rênes du pouvoir depuis 1985, s'y refuse obstinément, même si la province dispose des fonds nécessaires puisqu'elle n'a plus à contribuer aux programmes fédéraux. Tout au plus le gouvernement accepte-t-il de financer un programme de 150 logements coopératifs et sans but lucratif proposé par la Ville de Montréal et les groupes communautaires sous le nom de « Résolution Montréal ».

À la veille des élections de l'automne 1994, l'attention se tourne vers le Parti québécois qui est susceptible de prendre le pouvoir. Celui-ci se laisse aussi tirer l'oreille, mais accepte durant la campagne électorale de s'engager à financer un programme de 1500 logements coopératifs et sans but lucratif « par année ». C'est peu, surtout pour le FRAPRU qui réclame alors 8000 unités de logement social par an, mais au moins le logement social sera relancé si le PQ respecte ses promesses.

Une fois parvenu au pouvoir, le gouvernement dirigé par Jacques Parizeau met bel et bien sur pied le programme promis. Au lieu d'être renouvelé annuellement, comme le PQ s'y était engagé, le Programme d'achat-rénovation en coopératives et en OSBL n'est toutefois financé qu'une seule année. La bataille doit donc continuer, au moment même où le gouvernement péquiste, maintenant dirigé par Lucien Bouchard, met résolument le cap sur l'atteinte du déficit zéro, ce qui signifie des coupes importantes dans les services publics et les programmes sociaux.

Le débloqué survient néanmoins lors du budget du 25 mars 1997 qui annonce le financement de 1 820 logements coopératifs et sans but lucratif par année pendant cinq ans, ainsi que la mise sur pied d'un organisme, le Fonds québécois d'habitation communautaire, entre autres chargé de cogérer le nouveau programme nommé AccèsLogis (ACL). Le milieu communautaire en habitation, dont le FRAPRU, y détient la majorité des sièges.

L'insuffisance des fonds attribués au programme fait en sorte que ce n'est qu'une moyenne de 1 235 unités qui est financée annuellement. De plus, le développement de nouveaux HLM, qui a pris fin avec le désengagement fédéral, est toujours sous arrêt. Au total, la réalisation de nouveaux logements sociaux ne reprend jamais le rythme qu'elle avait dans les années 1980 avant les premières coupes fédérales.

Avec AccèsLogis, les loyers doivent se situer au minimum à 75 % de ceux du marché et au maximum à 95 %. Dans les faits, environ la moitié des ménages bénéficient d'un supplément au loyer leur permettant de payer le même loyer que dans un HLM. Les prêts hypothécaires sont encore une fois consentis par des institutions bancaires. Le programme nécessite par ailleurs une contribution du milieu provenant souvent des municipalités qui auparavant n'avaient pas à investir dans le développement de coopératives et d'OSBL.

OTTAWA REVIENT... AVEC LE LOGEMENT ABORDABLE

En 2001, alors qu'une sévère pénurie de logements locatifs sévit au Canada et notamment dans les grands centres urbains du Québec, le fédéral revient dans le financement de nouveaux logements, mais avec ce qu'il appelle le logement abordable. Il donne ainsi suite à un engagement électoral pris par le Parti libéral à l'automne 2000 d'y consacrer 680 millions \$ en cinq ans.

Le terme « abordable » est délibérément flou. Il sert couramment à qualifier un logement pour lequel un ménage n'a pas à consacrer plus de 30 % de ses revenus, mais tout dépend des dits revenus. Ce qui est abordable pour un ménage ne l'est pas nécessairement pour un autre. Il faut donc le fixer en fonction de critères parfois contestables comme le revenu médian des ménages ou le loyer médian du marché. De plus, la notion de logement abordable ouvre la porte à toutes sortes d'interventions, y compris des subventions au marché privé de l'habitation. Non seulement l'appellation « logement abordable » ne garantit pas leur réelle accessibilité financière, mais elle ne permet pas davantage de s'assurer de la durée de cette abordabilité.

En introduisant ce concept, le gouvernement fédéral vient carrément contaminer les politiques publiques en habitation pour les décennies à venir. Même les villes en viennent graduellement à l'utiliser. Par exemple, alors que des groupes logement revendiquent une politique permettant de s'assurer d'une forte proportion de logements sociaux dans de grands projets immobiliers, c'est une stratégie d'inclusion de logements abordables que la Ville de Montréal adopte en 2005. Les médias utilisent également le terme « logements abordables » à toutes les sauces, y compris pour parler de véritables logements sociaux.

Quoi qu'il en soit, tout au long de 2001, Ottawa ouvre une ronde de négociations fédérales-provinciales-territoriales sur ses nouveaux investissements. Elle donne lieu à deux conférences des ministres responsables de l'habitation et se solde par un accord multilatéral permettant aux provinces d'obtenir toute marge de manœuvre dans l'utilisation des sommes fédérales, à condition qu'elles investissent des sommes similaires. Très critique au départ de ce qu'il considère comme une intrusion fédérale dans un champ de juridiction provinciale, le gouvernement du Québec, toujours dirigé par le Parti québécois, y adhère et signe sa propre entente avec Ottawa.

Il en profite pour annoncer la reconduction d'AccèsLogis pour une nouvelle période de cinq ans, avec un objectif total de 6 500 logements. Il crée simultanément un nouveau programme, Logement abordable Québec (LAQ), lui aussi avec un objectif de 6 500 unités. Ce dernier comporte deux volets, un social visant la réalisation de 5 000 logements et un autre privé de 1 500 unités. Des promoteurs se voient offrir des subventions pour réaliser des logements dont les loyers sont inférieurs au prix moyen des appartements neufs, avec l'obligation d'en maintenir l'abordabilité pendant dix ans. Québec crée ainsi de dangereux précédents à tous les niveaux : recours au privé, subventions facilitant la réalisation de logements trop chers pour répondre aux plus grands besoins, durée limitée de ladite « abordabilité ».

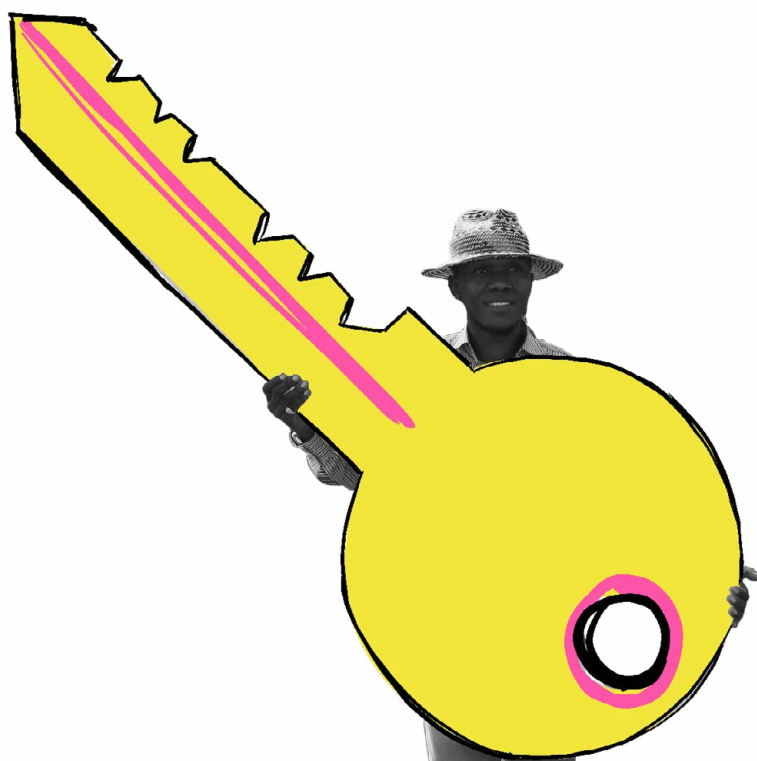
À la même période, le gouvernement québécois offre la possibilité aux offices d'habitation de développer de nouveaux logements publics avec ces programmes. Il ne s'agit cependant pas de HLM, les logements étant destinés à une mixité de revenus et ceux réalisés avec le volet social du LAQ ne garantissant même pas qu'une partie des ménages locataires, ceux à plus faible revenu, n'auront pas à payer plus de 25 % de leur revenu au loyer.

Au total, contrairement à Ottawa, Québec maintient principalement le cap sur le logement social, tout en ouvrant la porte au logement abordable privé.

Après quelques années, le gouvernement québécois, maintenant dirigé par le Parti libéral de Jean Charest, abandonne Logement abordable Québec. Ses deux volets n'ont pas donné les résultats escomptés. Le social doit en principe s'adresser à des ménages à faible revenu, mais comme il ne contient pas de suppléments au loyer, il est difficile à utiliser pour les coopératives et les OSBL. Quant au volet privé, il ne génère pas l'enthousiasme parmi les promoteurs privés.

Québec se concentre maintenant sur AccèsLogis et entre 1 500 et 3 000 nouveaux logements y sont ajoutés à chaque budget, sans toutefois faire l'objet de planifications pluriannuelles et sans que les subventions ne soient indexées aux coûts de l'immobilier fortement en hausse. Le nombre de logements coopératifs et sans but lucratif incapables de se réaliser s'accumule donc de façon alarmante. En 2017, le pourcentage de suppléments au loyer disponibles pour les coops, les OSBL et les Offices augmente après une tournée de consultations publiques au cours de laquelle le programme est jugé globalement positif⁸. Cet ajout n'est toutefois pas suffisant pour le relancer, alors que les élections générales sont prévues pour octobre 2018 et que c'est la Coalition avenir Québec de François Legault qui l'emporte.

Pour financer le programme, le Québec peut toujours compter en partie sur les subventions fédérales au logement abordable. Ces dernières se poursuivent même sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper. Toutefois, elles ne sont ni augmentées ni même indexées, de sorte que leur apport est de moins en moins significatif. Elles s'accroissent uniquement après l'arrivée au pouvoir en 2015 du Parti libéral de Justin Trudeau qui rebrasse les cartes avec l'annonce en 2016 de l'élaboration d'une Stratégie nationale sur le logement, telle que revendiquée par plusieurs organisations canadiennes, dont le FRAPRU, et recommandée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de L'Organisation des Nations unies.



8. Le pourcentage de suppléments au loyer sera à nouveau haussé cette fois par le gouvernement caquiste à la suite d'un rapport du Vérificateur général du Québec, mais ACL est alors sur le point d'être abandonné.

Ottawa : de la stratégie nationale à Maisons Canada

Le 22 novembre 2017, le gouvernement libéral présente sa Stratégie nationale sur le logement du Canada, en lui fixant des objectifs ambitieux, « dont une réduction de l'itinérance chronique de 50% et l'élimination des besoins en matière de logement de jusqu'à 530 000 ménages ». Dans ce dernier cas, la Stratégie précise qu'il s'agit de « ménages dont les besoins en matière de logement sont réduits de manière significative ou éliminés⁹ ».

Ottawa édicte ainsi sa volonté de recommencer à jouer un rôle direct en habitation. En 2019, la stratégie fait même l'objet d'une loi qui affirme qu'il est du devoir du gouvernement fédéral, quel que soit le parti au pouvoir, d'élaborer et de maintenir « une stratégie nationale sur le logement, et ce, à la lumière de principes clés d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne ». La loi fait directement référence à l'obligation de « faire avancer la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁰ ».

Alors que la stratégie ne mentionne le logement social que pour parler du parc existant financé avant 1994, elle renouvelle son engagement à l'égard du logement abordable¹¹. Toutefois les deux principales initiatives, le Fonds national pour le co-investissement pour le logement et Financement de la construction de logements locatifs, visent d'abord et avant tout à encourager la construction ou la rénovation de logements dont une partie seulement doit

9. Stratégie nationale sur le logement au Canada, Un Chez-soi d'abord, 2017, p. 4.

10. Loi sur la stratégie nationale sur le logement, L.C. 2019, ch. 29, art. 313, sanctionnée le 21 juin 2019.

11. Stratégie..., op. cit. p. 10.

respecter les critères d'abordabilité. Ces initiatives sont appuyées par des subventions et des prêts à taux d'intérêt avantageux cherchant à servir de leviers pour attirer d'autres investisseurs privés, provinciaux ou municipaux, ainsi que communautaires. Ces derniers ne bénéficient cependant pas d'avantages particuliers qui en auraient facilité l'utilisation par des organismes disposant de moins de ressources financières.

En 2020, en pleine pandémie de COVID-19, le Canada crée l'Initiative de création rapide de logements (ICRL) qui octroie des subventions à des organismes sans but lucratif pour qu'ils réalisent des logements destinés à des personnes vulnérables. L'ICRL connaît trois phases au fil des ans. Il s'agit de la seule initiative de développement de nouvelles habitations s'appuyant sur le logement social. C'est d'ailleurs la seule qui est épargnée par le flot de critiques de toutes parts qui s'abat sur l'inefficacité des initiatives fédérales pour s'attaquer aux problèmes de logement et d'itinérance. C'est aussi celle qui est la plus utilisée au Québec.

OTTAWA TENTE DE REDRESSER LA BARRE

En 2023 et 2024, le gouvernement fédéral introduit des changements dans sa Stratégie. À partir de 2023, il finance le Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL) qui disposera au total d'un budget de 4,4 milliards \$.

Les modifications les plus significatives surviennent en avril 2024 avec la présentation coup sur coup du Plan du Canada sur le logement et du budget fédéral 2024-2025. De nouvelles initiatives sont annoncées comme le

Fonds canadien de protection des loyers qui vise à « aider le secteur du logement communautaire à acquérir des immeubles locatifs afin de préserver l'abordabilité des loyers à long terme ». Le Fonds octroie des contributions non remboursables, mais surtout des prêts à faible taux, le tout devant servir à « mobiliser des investissements et du financement du secteur caritatif, du secteur privé et d'autres ordres de gouvernement¹² ».

Le Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement, doté d'un budget de 6 milliards \$ en dix ans, est aussi lancé. Il permet la construction et la mise à niveau des infrastructures essentielles au logement : approvisionnement en eau, traitement des eaux usées, évacuation des eaux pluviales et gestion des déchets solides favorisant la construction de plus de logements. Le 21 janvier 2026, le Québec annonce avoir signé une entente lui permettant de recevoir 1 milliard \$ de ce fonds.

Le Plan instaure aussi le Programme de développement des coopératives d'habitation déjà promis depuis quelques années. Lancé en juin 2024, il génère cependant des loyers trop élevés et oblige les projets à recourir à des montages financiers complexes, faisant lui aussi appel à d'autres sources de financement.

Des initiatives de la Stratégie sont aussi modifiées. L'initiative de terrains fédéraux, qui fonctionne très peu depuis son annonce, est élargie et bonifiée. Ottawa démontrant ainsi son « intention de mener une initiative collective visant à utiliser les terres publiques fédérales, provinciales, territoriales et municipales partout au pays » pour « construire des logements sur tous les sites possibles du portefeuille public¹³ ». L'accès à ces terrains n'est cependant pas réservé ni même privilégié pour le secteur sans but lucratif.

12. Canada, Résoudre la crise du logement. Plan du Canada sur le logement, 2024, p. 23.

13. Ibid, p. 7.

Pour sa part, le Fonds national pour le co-investissement pour le logement devient le Fonds pour le logement abordable. Un sous-volet de celui-ci est clairement destiné au logement communautaire. Un autre sous-volet remplace et pérennise l'ICRL.

L'Initiative de Financement de la construction de logements locatifs devient pour sa part le Programme de prêts pour la construction d'appartements. Pour avoir accès à ces prêts avantageux, les exigences d'abordabilité sont minimales. Les logements doivent rester abordables pour une période d'au moins 10 ans. À moins que le programme soit jumelé avec un autre programme provincial ou municipal, à peine 20 % des logements ont l'obligation d'être abordables.



FAIRE PLUS AVEC MOINS ?

L'arrivée comme premier ministre libéral marque un tournant beaucoup plus affirmé. Le 31 mars 2025, pendant la campagne électorale qui le porte au pouvoir à la tête d'un gouvernement minoritaire, Carney annonce son intention de créer un nouvel organisme appelé à remplacer la SCHL dans une partie de ses fonctions, en invoquant la construction massive de maisons pendant et après la Seconde Guerre mondiale¹⁴. Il présente Maisons Canada comme l'outil central d'une relance ambitieuse de la construction résidentielle.

L'agence se voit en effet confier la mission d'intervenir pour « doubler le taux actuel de construction résidentielle au Canada au cours de la prochaine décennie pour atteindre 500 000 logements par an¹⁵ ».

Maisons Canada est lancée le 14 septembre 2025, avec un capital initial de 13 milliards \$, dont des sommes recyclées de la Stratégie nationale. Le communiqué de presse publié par le bureau du premier ministre Carney décrit ainsi sa mission : « Maisons Canada contribuera à lutter contre l'itinérance en bâtissant des logements supervisés et de transition en collaboration avec les provinces, les territoires, les municipalités et les communautés autochtones. L'organisme bâtira des logements communautaires et très abordables pour les ménages à faible revenu et s'associera à des promoteurs privés pour bâtir des logements abordables destinés à la classe moyenne du pays ».

14. Entre 1941 et 1947, ce rôle était assumé par la Wartime Housing Limited. Les maisons ainsi construites étaient destinées aux personnes travaillant dans l'industrie militaire, puis, au retour de la guerre, aux vétérans et à leurs familles.

15. Parti libéral du Canada, « Les libéraux de Mark Carney dévoilent le plan de logement le plus ambitieux du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale », fiche d'information, 27 mars 2025.

Décrivant sa façon d'intervenir, le bureau du premier ministre précise qu'il « tirera parti de terrains publics, offrira des incitatifs financiers flexibles, mobilisera des capitaux privés, facilitera la conclusion d'importantes transactions de portefeuille et aidera les fabricants d'aujourd'hui à bâtir les logements dont ont besoin les Canadiens et les Canadiennes.¹⁶ »

Les premières annonces d'investissements de la nouvelle agence fédérale sont l'utilisation de six terrains publics fédéraux, dont un à Longueuil pour accueillir un total de 4 000 logements préfabriqués, avec un potentiel total de 45 000. À Longueuil, on affirme que l'intervention permettra de créer 1 055 logements sur le site, dont 40 % de logements hors marché et qu'à terme, l'ensemble du site offrira un total de 5 000 logements¹⁷.

En plus des terrains fédéraux, le Fonds canadien de protection des loyers, doté d'une enveloppe de 1,5 milliard \$, est récupéré par Maisons Canada. De plus, l'agence annonce son intention d'investir 1 milliard \$ dans la construction de logements supervisés et de transition pour les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Pour le moment, elle dit vouloir s'harmoniser avec le Fonds pour le logement abordable, sans chercher à le mettre sous contrôle. Or, la SCHL nous apprend qu'elle a reçu « suffisamment de demandes pour affecter la totalité du budget du Fonds pour le logement abordable¹⁸ ». Le Fonds pourrait disparaître donc, une fois les logements acceptés réalisés.

Le Cadre de politique d'investissement de Maisons Canada identifie comme partenaires le « secteur des logements hors marché, des organismes sans but lucratif ou des coopératives d'habitation », mais à condition qu'ils « disposent de capitaux propres (par exemple, contributions en espèces, dons de terrains ou soutien non financier) et de chantiers prêts à démarrer. Ils doivent aussi s'engager à travailler avec les autres pour bâtir une réserve pluriannuelle de projets.¹⁹ »

Les autres partenaires identifiés sont les promoteurs privés, les entreprises de fabrication de logements préfabriqués, les institutions financières, les gouvernements, les organisations autochtones, les provinces et territoires, les municipalités, le Fonds pour le logement abordable et les fonds de bienfaisance.

Dans une entrevue accordée à la Presse canadienne, le 1^{er} février 2026, le ministre du Logement et de l'Infrastructure, Gregor Robertson, en appelle directement à des investissements de capitaux de la part des grandes banques canadiennes et des fonds de pension. Au nom du « logement abordable », Maisons Canada pourrait ainsi accélérer les tendances pourtant déjà très fortes à la marchandisation voire à la financiarisation de l'habitation²⁰, comme si elles n'étaient pas largement responsables de la cherté actuelle des loyers et du manque flagrant de logements accessibles financièrement.

16. Bureau du Premier ministre du Canada, « Le premier ministre Carney lance l'organisme Maisons Canada pour accélérer la construction résidentielle au pays », communiqué de presse, 14 septembre 2025.

17. Infrastructures et collectivités Canada, « Maisons Canada accélère la construction de logements abordables à Longueuil », communiqué de presse, 8 décembre 2025.

18. SCHL, site web, « Fonds pour le logement abordable ».

19. Maisons Canada, Cadre de politique d'investissement, novembre 2025, p. 2.

20. Craig Lord, « Projets de logements abordables. Ottawa invite les banques et les fonds de pension à s'impliquer », La Presse, 1^{er} février 2026.

Maisons Canada affirme avoir l'intention « au fil du temps » de se « concentrer sur le « financement de projets de plus grande envergure et de portefeuille qui ont une incidence mesurable sur l'offre de logements abordables au Canada (...) MC appuie les approches de portefeuille, ce qui permet à un ou à plusieurs partenaires de soumettre plusieurs projets en même temps. »²¹. L'agence ne ferme pas la porte à des projets de plus petite taille, mais « dans les collectivités rurales ».

Le 21 janvier 2026, le Canada et le Québec annoncent que, dans un souci « d'assurer un déploiement harmonisé de Maisons Canada au Québec, respectueux de ses priorités et de ses compétences », ils ont convenu de la création d'une table de collaboration conjointe pour sélectionner les projets et en simplifier la réalisation.

Selon le Directeur parlementaire du budget, Jason Jacques, « pour ses propres projets de développement, Maisons Canada prévoit offrir 60 % des logements au loyer du marché, 20 % des logements à un loyer abordable pour un ménage ayant le revenu médian, et 20 % des logements à des loyers offrant une accessibilité "légèrement supérieure", jusqu'à présent définis comme abordables pour un ménage à revenu modeste²². »

Pour déterminer si un logement est abordable ou non, l'organisme utilise une définition « fondée sur le revenu qui s'applique à la réalité de diverses régions et catégories de revenu ». Les catégories de revenus sont les suivantes : très faible, faible, moyen et médian. Comme le loyer ne doit pas dépasser « 30 % du revenu avant impôt (revenu médian du ménage²³ dans une

région donnée) », Maisons Canada, estime qu'à Montréal, le loyer abordable maximal pour un logement d'une chambre à coucher pour un ménage à faible revenu sera de 667 \$ en 2026²⁴.

En ce qui a trait au total des investissements du gouvernement central en matière d'habitation, une étude publiée en décembre 2025 par le Directeur parlementaire du budget estime que « bien que les nouvelles dépenses prévues pour Maisons Canada s'ajoutent aux plans de dépenses déjà publiés, les dépenses fédérales totales consacrées aux programmes de logement devraient diminuer de 56 % pour passer de 9,8 milliards \$ en 2025-2026 à 4,3 milliards \$ en 2028-2029, en raison de l'expiration du financement de programmes existants et de réductions prévues dans le budget de 2025²⁵ ».

Il ajoute qu'on « peut s'attendre à ce que la contribution de Maisons Canada à l'offre de logements et à l'accessibilité au logement soit modeste », soit « d'environ 26 000 nouveaux logements sur cinq ans (2025-2026 à 2029-2030), dont 13 000 logements abordables pour les ménages à faible revenu²⁶ ».

Bref, si les programmes fédéraux antérieurs, en particulier le Fonds pour le logement abordable et son sous-volet de création rapide, disparaissent, ce qui arrivera si le prochain budget fédéral n'y ajoute pas de financement, Maisons Canada représentera un recul par rapport à ce qu'était devenue la Stratégie nationale sur le logement dans les dernières années.

21. Ibid. p. 6

22. Bureau du Directeur parlementaire du budget, « Maisons Canada et perspectives entourant les programmes de logement dans le cadre du budget de 2025 », 2 décembre 2025, p. 15.

23. Il s'agit du revenu médian de tous les ménages locataires comme propriétaires.

24. Maisons Canada, op. cit., 9, 10 et 11.

25. Bureau du Directeur parlementaire du budget, op. cit. p. 11.

26. Ibid, p. 12.

Québec : se débarrasser de la responsabilité

Quand elle arrive au pouvoir en octobre 2018, la Coalition avenir Québec n'a pris qu'un engagement électoral, celui de finaliser tous les logements coopératifs et sans but lucratif budgétés par les gouvernements antérieurs dans AccèsLogis, mais qui n'ont pas encore été livrés. On parle de près de 15 500 unités. C'est essentiellement à cette tâche que le gouvernement de François Legault se concentre durant son premier mandat au pouvoir, en ajoutant une partie bien insuffisante du financement manquant. Il n'annonce que 500 nouveaux logements sociaux dans son budget 2021-2022. Or, alors qu'une sévère pénurie de logements locatifs s'étend à tout le Québec et que les loyers sont en hausse marquée, il ne réussit

en quatre ans qu'à finaliser une partie des logements promis. Au 31 août 2022, il reste plus de 8 500 unités à livrer dans AccèsLogis, incluant les 500 ajoutées par la CAQ.

Entretiens, le Québec a signé une entente sur le logement avec le gouvernement fédéral, ce qui lui permet de disposer de 1,8 milliard \$ provenant de la Stratégie nationale sur le logement et ce, jusqu'en 2027-2028. En ajoutant une somme similaire, il peut rénover son parc de HLM, bonifier son programme d'allocation-logement et, de manière moins importante, investir dans ses propres priorités en habitation. En janvier 2021, une nouvelle entente est signée avec Ottawa, cette fois pour permettre à Québec d'utiliser la majeure partie des sommes fédérales pour le déploiement de l'ICRL. Ce financement inattendu permet à la SHQ de réaliser une partie des logements initialement prévus dans AccèsLogis.

À quelques mois des élections d'octobre 2022, le gouvernement Legault ouvre encore plus son jeu. Avec l'annonce d'un nouveau programme, le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), il laisse clairement entendre qu'il est sur le point d'abandonner AccèsLogis. Le Québec qui, outre l'épisode du LAQ, a toujours rechigné à suivre les traces d'Ottawa sur la route du logement abordable²⁷, y saute maintenant à pieds joints. Le marché privé de l'habitation pourra utiliser le PHAQ. Les coopératives, les OSBL, les Offices d'habitation et, plus tard, les institutions d'enseignement²⁸ pourront aussi le faire, mais sans obtenir d'assurance quant au nombre d'unités de logement que la SHQ leur octroiera. L'accessibilité financière des logements construits, qui est plus que jamais attelée aux réalités du marché, n'est par ailleurs même pas assurée à long terme, puisque la durée des engagements des promoteurs peut être limitée à aussi peu que dix ans.

À la veille du 1er juillet 2022, le gouvernement sort un autre lapin de son chapeau, en confiant 350 millions \$ au Fonds de solidarité de la FTQ et au Mouvement Desjardins, appelés des « fonds fiscalisés », pour la réalisation de 2000 unités de logements sociaux et abordables. Doublant l'investissement gouvernemental, ils peuvent procéder à la sélection des projets qu'ils financeront, sans appels larges de projets et selon des critères peu transparents. De plus, il s'agit d'un geste flagrant de sous-traitance d'un service public, puisqu'une telle responsabilité relevait autrefois de la SHQ. C'est une première qui aura des suites.

DEPUIS LES ÉLECTIONS DE 2022

La crainte de la disparition d'AccèsLogis se confirme rapidement après les élections. Le gouvernement continue à livrer les logements qui ont été engagés antérieurement, mais ne reçoit plus de nouvelles demandes.

Pour sa part, le PHAQ, qu'on disait plus rapide et plus efficace que son « prédécesseur » ne donne pas encore les résultats escomptés. Il se bute plutôt aux mêmes difficultés, en particulier aux coûts élevés de l'immobilier. Au début de 2026, à peine 624 des logements annoncés sont en exploitation. Le programme échoue, du moins au départ, à intéresser des promoteurs privés, ce qui représentait pourtant un de ses objectifs. Il est donc surtout utilisé par des OSBL, des coopératives et des offices d'habitation, mais avec un succès mitigé.

Même si ses paramètres sont à plusieurs égards bonifiés par rapport à AccèsLogis, le PHAQ oblige toutefois ces organismes à recourir à des montages financiers complexes et exigeants, faisant appel à de multiples sources de financement. De plus, les groupes doivent faire des démarches supplémentaires pour obtenir du supplément au loyer de la part de la SHQ, alors qu'un tel outil était compris dans AccèsLogis.

Le dernier appel de projets ouvert pour le volet 1 (pour les ménages à revenu faible ou modeste) du PHAQ remonte à juin 2023. C'est pourtant le volet s'approchant le plus d'un programme classique de logement social. Seul le volet 3 destiné à l'Initiative de multilogements hautement préfabriqués fait l'objet d'appels récents visant la réalisation d'un total de 500 logements. Le volet 2 (pour personnes ayant des besoins particuliers) est ouvert au dépôt de projets en continu.

27. Dans les années antérieures, il avait cependant de plus en plus tendance à utiliser le mot « abordable » pour désigner les logements non subventionnés réalisés dans AccèsLogis.

28. Pour des résidences étudiantes.

Pourtant, le gouvernement du Québec dispose de budgets additionnels pouvant servir à ces fins. Les ententes signées avec Ottawa en 2023 et 2024 en vertu du Fonds pour accélérer la construction de logements locatifs lui permettent de disposer de 992 millions \$ additionnels de la part du gouvernement fédéral auxquels il ajoute une somme similaire pour un total de plus de 1,9 milliard \$.

Or, le gouvernement fait plutôt le choix de privilégier d'autres véhicules que le PHAQ, ce qui correspond à la vision de l'ex-ministre responsable de l'Habitation et actuelle présidente du Conseil du trésor, France-Élaine Duranceau. Celle-ci affirme carrément vouloir en finir avec les programmes gouvernementaux pour plutôt susciter des collaborations avec toutes sortes de partenariats, notamment avec des organismes philanthropiques.

Québec mise donc à nouveau sur les fonds fiscalisés. Alors que le Fonds de solidarité de la FTQ se voit confier la réalisation de 1250 logements additionnels, le mouvement Desjardins en reçoit 1000.

De plus, l'OSBL Mission Unitariens créé par le philanthrope Luc Maurice, propriétaire de lucratives résidences pour personnes âgées et bénéficiaire de généreuses déductions fiscales, reçoit en 2024 et 2025 un total de 370 millions \$ de la SHQ pour la réalisation de 1700 logements répartis dans 17 projets de 100 logements chacun. Une fois construits, ces logements sont gérés par les municipalités concernées ou des organismes sans but lucratif de leur choix. Des dons de la fondation de Luc Maurice permettent aux bâtiments réalisés de disposer de fonds de réserve pour les maintenir en bon état. La part de financement public y demeure toutefois majoritaire et est supérieure à celle observée dans la plupart des autres projets.

De plus, le gouvernement caquiste contourne les appels d'offres du PHAQ, en octroyant par décrets des fonds publics pour des projets de logements abordables. En août 2024, le gouvernement inaugure le statut de « développeur qualifié » attribué à des « groupes de développeurs expérimentés et reconnus pour leur efficacité » et qui seraient de ce fait plus à même de livrer plus rapidement les logements attribués. Il crée même un volet 4 du PHAQ qui leur est spécifiquement destiné. À l'hiver 2026, huit organismes jouissent de ce statut. Quatre sont clairement des organismes sans but lucratif sans liens avec des intérêts privés.

Au total, la SHQ évalue pour le moment que 3346 logements seront réalisés par la voie de « développeurs qualifiés et autres projets hors-programmes ».

Tout cela permet au gouvernement d'affirmer dans sa Stratégie québécoise en habitation être en mesure de « rendre disponibles plus de 23 000 nouvelles unités d'ici 2029 dans le cadre de différents programmes ou partenariats²⁹ ». La Stratégie annonce par ailleurs que « la SHQ sera mandatée par le gouvernement pour mettre en place de nouveaux mécanismes de financement afin d'agir comme catalyseur de la croissance du parc de logements au Québec³⁰ ».

Le Conseil des ministres donne suite à cette perspective le 19 mars 2025, en annonçant des modifications importantes à son Programme de financement en habitation. Son Cadre normatif permet d'en évaluer la portée. Le programme permet maintenant à la SHQ de faire des prêts directs, ce qui était souhaité depuis longtemps par les organismes de logement social, mais avec des objectifs bien différents de ceux recherchés par le gouvernement qui s'en sert pour remplacer les subventions qu'il aurait autrement dû octroyer.

29. Gouvernement du Québec, Stratégie québécoise en habitation. Bâtir ensemble pour mieux se loger, 2024, p. 37.

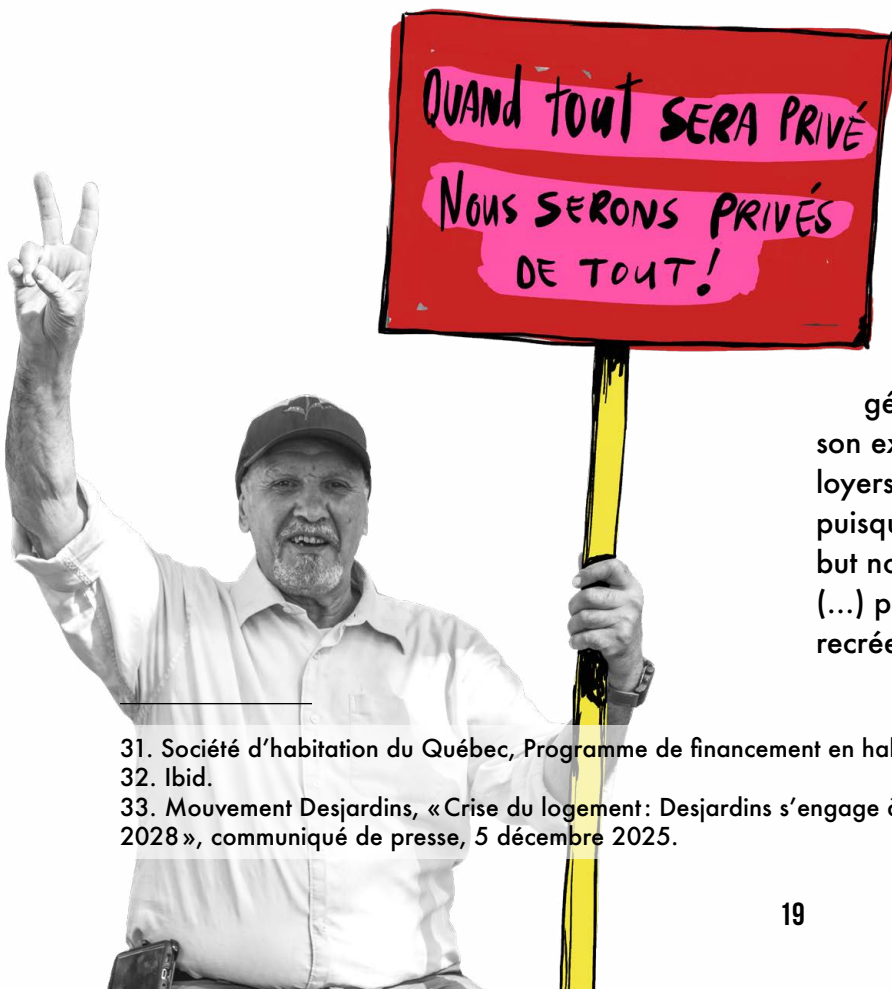
30. Ibid, p. 40.

En plus des logements couverts par le PHAQ, le programme introduit deux catégories additionnelles de logements susceptibles de recevoir une forme ou l'autre de financement de la part de la SHQ.

La première est le logement abordable intermédiaire. Le loyer y est supérieur au loyer d'un logement reconnu comme étant « abordable » par la SHQ, pouvant atteindre un maximum de 150 % des loyers maximaux reconnus par la Société pour le PHAQ³¹. Il est donc beaucoup plus élevé que le loyer médian du marché qui servait auparavant de référence pour déterminer l'abordabilité. Les promoteurs peuvent se voir accorder des garanties de prêts, des prêts avantageux ou plus probablement des prêts à capital patient remboursable après un maximum de 10 ans. Les ensembles devront par la suite se tourner vers les banques puisque ces montages financiers sont incompatibles de l'aveu de la SHQ avec un engagement gouvernemental à plus long terme, comme c'était le cas auparavant.

La seconde catégorie est le logement à loyer basé sur les coûts réels. Le loyer y est établi « de façon à couvrir les coûts de réalisation et les dépenses d'exploitation tout en permettant de rentabiliser le projet sans aide financière du gouvernement du Québec autre qu'une garantie de prêt³² ».

La porte étant ainsi ouverte, Desjardins, qui est un fonds fiscalisé reconnu par le gouvernement, introduit lui aussi une nouvelle catégorie dans sa volonté de contribuer à la réalisation de 10 000 logements d'ici 2028. Il s'agit du logement à « abordabilité différée » qu'il compte notamment utiliser dans ses partenariats avec la SHQ, le gouvernement fédéral, la Société de développement Angus et Mission Unitaines. Les loyers y seront plus chers au départ, mais Desjardins escompte que « ces unités locatives deviendront abordables à moyen terme ». Le Mouvement prévoit que « la grande majorité des 10 000 logements seront abordables et détenus en grande partie par des promoteurs communautaires³³ ». Ils s'adresseront à des ménages à revenu moyen.



L'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec (ACHAT), regroupant de gros OSBL d'habitation, défend une vision relativement similaire, en affirmant que « le logement à but non lucratif, quoique rentable, fait toutefois le choix de ne pas tirer profit de l'immeuble en fixant des loyers qui ne couvriront généralement que les coûts de base de son exploitation ». Elle laisse entendre que ces loyers pourraient être plus élevés au départ puisqu'au « fil du temps, le modèle d'affaires à but non lucratif de détention à long terme peut (...) permettre de renverser la situation pour recréer un équilibre de prix, puisque la hausse

31. Société d'habitation du Québec, Programme de financement en habitation, 2025, p. 6.

32. Ibid.

33. Mouvement Desjardins, « Crise du logement: Desjardins s'engage à livrer plus de 10 000 logements abordables d'ici 2028 », communiqué de presse, 5 décembre 2025.

des loyers sera moins rapide que dans le privé, et généralement limitée à l'inflation ou au taux recommandé par le Tribunal administratif du logement (TAL)³⁴».

Force est de constater, à la lumière de tout ce qui a changé dans l'approche québécoise en habitation depuis 2022, que le gouvernement québécois délègue de plus en plus ses responsabilités à l'égard du droit au logement, ce qui correspond à sa volonté de réduire la taille de l'État. Or, tout cela est fait au nom de la lutte contre la « crise du logement »

qui a décidément le dos bien large, d'autant plus que la rareté de logements à bas loyers, qui est maintenant l'essence de cette crise, ne pourra pas se résorber par la réalisation d'un plus grand nombre de logements chers, qu'ils soient à but lucratif ou non.

L'abandon

Les changements profonds dans les politiques publiques en habitation survenus depuis le désengagement fédéral de 1994 et accentués depuis la fin de la décennie 2010 ne sont pas sans conséquences sur le droit au logement autant que sur l'intervention communautaire dans ce domaine.

Ces changements peuvent se résumer en un mot: abandon.

L'ABANDON DU LOGEMENT SOCIAL

Le premier abandon est celui du logement social.

LE LOGEMENT SOCIAL

« Le logement social est un modèle d'habitation dont la propriété est collective et sans but lucratif. Il ne répond pas à des intérêts privés. Sa finalité est sociale. Sa mission est d'assurer un logement de qualité répondant aux besoins et aux revenus des locataires. Les logements sociaux sont ou ont été subventionnés par les gouvernements, ce qui leur permet d'offrir des loyers inférieurs à ceux du marché privé. Une partie significative est réservée à des locataires à faible revenu. »

FRAPRU, Mettre les bouchées doubles. Faire progresser la part du logement social au Québec, hiver 2024, p. 5.

34. ACHAT, Habitation à but non lucratif. Architecture d'un nouveau modèle québécois. Dossier mai 2025

Vivement ébranlé par le retrait fédéral, le logement social a été sauvé au Québec grâce aux interventions des organismes communautaires en habitation qui ont su convaincre ou forcer le gouvernement québécois de continuer à y investir par le biais du programme AccèsLogis. Sans être parfait, ce programme, créé en 1997, a permis la réalisation de 41 921 logements coopératifs et sans but lucratif³⁵, alors qu'il a souffert d'un sous-financement chronique. La SHQ évalue à 2 406 le nombre de logements qui devraient s'ajouter dans les prochaines années pour un total de 44 327. C'est assurément une réussite dont il faut être fier.

Le gros problème, c'est que la formule HLM n'a jamais repris depuis 1994, alors qu'elle s'adresse à des ménages à revenu faible et très modeste qui sont ainsi assurés de payer un loyer correspondant à leur capacité de payer, soit 25 % de leurs revenus plus certains services. Seule la réalisation par les offices d'habitation de projets dans le cadre d'AccèsLogis a permis depuis ce moment de disposer d'unités subventionnées additionnelles. Entre 35 000 et 40 000 ménages se retrouvent bon an mal an sur des listes d'attente pour y accéder. Ceux qui peuvent finalement y entrer, la plupart en raison du départ ou du décès de locataires, sont sélectionnés sur des critères objectifs, comme le revenu ou l'ancienneté de la demande.

Or, malgré leurs qualités indéniables, les autres formules de logement social ne répondent pas nécessairement à la situation et aux besoins de ces ménages. Les coopératives d'habitation s'adressent à des personnes ayant la volonté et la capacité de s'impliquer et qui doivent notamment être sélectionnés sur ce critère pour pouvoir y entrer. Quant aux OSBL, ils se sont historiquement adressés soit à des personnes âgées soit à des personnes ayant des besoins particuliers en matière de logement. Au fil du temps, d'autres formes d'OSBL plus généralistes se sont développées, mais en trop petit nombre.

Depuis la fin d'AccèsLogis, il n'existe plus de programmes complets, suffisants en eux-mêmes, clairement destinés au logement social et permettant de répondre à une variété de besoins des ménages à faible et modeste revenus. L'ICRL a joué pendant quelque temps un rôle similaire, mais uniquement pour des personnes en grande difficulté, par exemple des personnes en situation d'itinérance ou sur le point de le devenir. Il est par ailleurs loin d'être sûr que cette initiative, qui est devenue un volet du Fonds pour le logement abordable, va à nouveau faire l'objet d'investissements



35. Données datant de janvier 2026.

fédéraux. Le Fonds lui-même est en effet voué à disparaître, comme les autres programmes fédéraux, au profit de Maisons Canada

Bien sûr, des logements sociaux continuent de se réaliser avec différents outils fédéraux comme provinciaux (le PHAQ, le Fonds de logement abordable et même les fonds fiscalisés et Unitairés), mais leur nombre va, de toute évidence, aller en diminuant. Dans l'ensemble, le logement social cède de plus en plus le pas au logement abordable, et ce, même dans le discours et la pratique d'organismes de logement communautaire, ainsi que de nombreuses municipalités.

LE LOGEMENT ABORDABLE

« Au Canada, un logement est considéré comme abordable s'il coûte moins de 30 % du revenu avant impôt du ménage. Bien des gens croient qu'un "logement abordable" désigne uniquement un logement locatif subventionné par le gouvernement. En réalité, ce terme générique peut regrouper les habitations fournies par les secteurs privé, public et sans but lucratif. Il englobe également tous les modes d'occupation : logements locatifs ou pour propriétaire-occupant, coopératives d'habitation ou logements permanents ou temporaires. »

SCHL, site web, « À propos du logement abordable au Canada »

Les deux termes ne sont pas synonymes. Le logement abordable peut comprendre du logement privé à but lucratif comme du public ou du sans but lucratif. Les loyers peuvent y être beaucoup plus chers que dans le logement social, surtout s'il s'agit d'abordabilité intermédiaire ou différée. Ils ne s'adressent donc pas nécessairement aux mêmes types de ménages. Enfin, le logement abordable peut aussi bien être de la propriété individuelle que collective.

L'expression « Logement hors marché », adoptée par certains organismes sans but lucratif développeurs et par certaines grandes municipalités du Québec, est beaucoup plus séduisante. N'est-ce pas parce que le logement social sort de la logique du marché qu'il est si important d'en augmenter considérablement le nombre et même de le doubler d'ici 2040, comme le propose le FRAPRU dans une perspective de socialisation du parc locatif ? Le logement hors marché ou à but non lucratif comprend effectivement le logement social. Il ne s'y résume cependant pas.

D'autres formes d'intervention sont couvertes par cette expression. Ce n'est pas parce qu'un logement ne fait pas partie du marché privé qu'il est nécessairement plus accessible financièrement. Il a de plus en plus tendance à s'aligner sur les loyers en vigueur sur le marché et parfois même à les dépasser, au moins pour une certaine période, contribuant ainsi à l'augmentation du loyer moyen plutôt que l'inverse. Par ailleurs, même des acteurs du marché privé en viennent à se présenter comme du hors marché ou du logement sans but lucratif. Il s'en trouve notamment parmi les développeurs qualifiés de la SHQ et chez certains OSBL. Enfin, comme le logement abordable, le logement hors marché comprend aussi de l'accès à la propriété, du moins selon les définitions qu'en ont certaines municipalités, comme Montréal.

LE LOGEMENT HORS MARCHÉ

« On qualifie de “hors marché” tous les logements locatifs qui sont détenus par une entité à mission sociale (coopérative, OBNL, société paramunicipale ou fiducie d'utilité sociale) et qui restent abordables de manière pérenne. On inclut aussi dans l'habitation hors marché les propriétés qui restent abordables à long terme grâce à un contrôle du prix de revente, comme les coopératives de propriétaires ».

Ville de Montréal, Rapport final Chantier Montréal abordable. Pour une ville abordable et résiliente, 2024, p. 6

L'ABANDON DES CLASSES POPULAIRES

Le logement social a toujours laissé une large place aux classes populaires, aux personnes, aux couples et aux familles à faible et modeste revenus, ce qui inclut des travailleurs et des travailleuses. Certains programmes leur étaient réservés comme les HLM et les coopératives et autres logements sans but lucratif réalisés entre 1986 et 1993 en vertu de l'entente fédérale-provinciale sur le logement social. D'autres programmes s'adressaient à une mixité de revenus, mais il était obligatoire qu'une partie significative des logements soit réservée pour des ménages incapables de payer le même loyer que les autres. Les aides financières nécessaires pour assurer cette place faisaient partie intégrante des programmes.

La substitution du logement social qui s'est intensifiée dans les dernières années au bénéfice des logements abordables et d'une partie des logements hors marché risque fort de se faire au détriment de l'accès des ménages à faible et modeste revenus, mais aussi de personnes négligées par le marché privé comme les personnes en situation de handicap, vivant des

problèmes de santé physique ou mentale, les personnes en situation d'itinérance ou à risque immédiat de le devenir, les femmes sortant de maisons d'hébergement, les Autochtones vivant en milieu urbain, etc.

Il est vrai que l'explosion des loyers et la rareté de logements qui persiste dans plusieurs régions font en sorte qu'une partie de la classe moyenne vit aussi certaines conséquences de la crise. Les programmes de logement social comprenant une mixité de revenu s'adressaient en partie à ces ménages, que nous pourrions décrire comme étant de la classe moyenne inférieure. Faut-il aller encore plus loin en ce sens en englobant le reste de la classe moyenne, comme c'est le cas présentement et comme ce le sera encore plus avec les logements abordables intermédiaires et ceux à abordabilité différée ?

Est-il besoin de rappeler que se sont les ménages à faible et modeste revenus qui vivent le plus durement les conséquences de la rareté extrême de logements à bas loyer ? Les données de la dernière Enquête sur les logements locatifs, publiées par la SCHL en décembre 2025, sont éloquentes à ce sujet. Les tableaux sur le taux d'inoccupation selon le quartile de loyer montrent que, dans toutes les régions métropolitaines de Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Trois-Rivières, Saguenay et Drummondville, ce sont les logements ayant les loyers les moins chers qui sont les plus rares, alors que ceux ayant les prix les plus élevés sont plus nombreux. Or, la construction de logements locatifs chers ne peut que maintenir et même aggraver cette tendance.

Bien sûr, les promoteurs de logement abordable et/ou hors marché peuvent se prévaloir du Programme de supplément au loyer Québec pour permettre l'accès de ménages ayant de faibles revenus. Ce n'est cependant pas obligatoire de le faire et encore moins d'avoir un pourcentage de logements réservé à cette fin. Pour les organismes qui veulent malgré tout recourir à cette aide financière, il s'agit

d'une démarche additionnelle s'ajoutant à des montages financiers complexes et ce, sans avoir l'assurance préalable d'obtenir le nombre de suppléments au loyer requis.

L'ABANDON DE L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE

Le modèle de logement social qui s'est développé au Québec à partir du milieu des années 1970 reposait largement sur des initiatives du milieu, notamment des comités de citoyens et citoyennes, ainsi que des groupes de défense du droit au logement qui travaillaient de pair avec des groupes de ressources techniques, à développer des coopératives d'habitation. Cette collaboration s'est par la suite poursuivie avec toutes sortes de groupes communautaires, et ce, dans toutes les régions du Québec. Les OSBL d'habitation, notamment ceux avec soutien communautaire, ont alors pris leur place à côté des coops. Ce modèle s'est poursuivi avec AccèsLogis qui, rappelons-le, n'aurait jamais vu le jour sans tout le travail et les pressions exercées par les organismes communautaires en habitation. Les projets travaillés par les GRT provenaient pour une très large part de demandes ou d'aspirations du milieu communautaire.

C'est encore le cas de plusieurs projets développés dans le PHAQ ou d'autres initiatives de logements abordables. Ces projets sont cependant de plus en plus difficiles à mener à terme, compte tenu de la complexité des montages financiers nécessaires pour que les logements sortent de terre. Ce n'est ni la volonté ni les besoins des milieux qui faiblissent, mais leur capacité à accéder au financement gouvernemental. La création par le gouvernement québécois de la catégorie

des développeurs qualifiés et l'attribution des logements par portefeuille plutôt que par projets risquent de représenter des freins supplémentaires à l'approche communautaire du « par et pour ». Pour ne donner qu'un exemple, peut-on sérieusement penser qu'un organisme montréalais dispose d'un ancrage communautaire quand il développe des logements... à Rimouski ?

Il en est de même de la gouvernance démocratique des logements réalisés qui doit aussi reposer sur une approche communautaire privilégiant la participation des locataires et/ou de personnes du milieu.

Cette gouvernance n'est pas à démontrer dans le cas des coopératives d'habitation qui, par définition, nécessitent l'implication des locataires.

Dans les HLM, les pressions de longue date exercées par la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique (FLHLMQ) ont convaincu le gouvernement québécois d'adopter en 2002 des dispositions légales permettant leur démocratisation. Dans la plupart des offices d'habitation, les locataires peuvent maintenant se prononcer sur leurs conditions de logement et de vie, notamment dans les conseils d'administration et par le biais des comités consultatifs de résidents et résidentes³⁶.

Dans le cas des OSBL, la situation est plus variable. Elle diffère considérablement d'un organisme à l'autre. Il n'existe aucune obligation légale en ce qui a trait à la participation démocratique des locataires et à leur place sur les conseils d'administration. Le programme AccèsLogis, lui, en contenait une, soit celle qu'un « tiers des administrateurs soit élu par et parmi les locataires des immeubles (ou leur représentant) dont l'OBNL est propriétaire, lors d'une assemblée générale de

36. Ces comités permettent aux locataires de se prononcer sur une série d'enjeux, dont les règlements d'immeubles et la planification des travaux majeurs de rénovation.

ses membres convoquée à cette fin³⁷ ». Cette obligation n'existe plus dans le PHAQ et les autres initiatives de logement abordable.

Suite à la vente en 2022 de deux OSBL d'habitation de Sherbrooke et Richelieu par leurs conseils d'administration sur lesquels ne siégeaient aucune personne représentant les locataires ou la communauté environnante, le Réseau québécois des OSBL d'habitation et la mobilisation des locataires ont au moins convaincu Québec de légiférer pour encadrer ces transactions. Les immeubles sans but lucratif ayant été financés par des gouvernements ne peuvent désormais plus être vendus sans l'approbation du ou de la ministre. Cette mesure ne ferme donc pas nécessairement la porte à toute vente, en particulier si les immeubles n'ont pas été financés directement par l'État. Qu'en sera-t-il de ceux qui ne recevront que des prêts à taux avantageux ou à capital patient? Et ceux financés par des sociétés philanthropiques?

L'exigence de gouvernance démocratique risque de se poser de manière encore plus aiguë dans les prochaines années, compte tenu de la tendance actuelle à la formation de gros OSBL professionnalisés, d'organismes affiliés créés par les Offices d'habitation sans être soumis aux mêmes règles que les HLM, mais aussi d'OSBL de façade appartenant à des intérêts privés. Le Sommet de l'économie sociale de 2025 le rappelle clairement dans son rapport, en se donnant comme responsabilité de s'assurer, de pair avec les autorités gouvernementales, « que les programmes et fonds dédiés à l'immobilier non lucratif ne soient investis dans des OBNL sans véritable gouvernance démocratique et sans les mesures appropriées pour empêcher l'aliénation des actifs financés et assurer la pérennité de l'offre de logements abordables³⁸ ».

Or, la gouvernance démocratique implique la pleine participation des locataires des dits logements ou de personnes les représentant, de même que d'organismes communautaires du milieu environnant.



37. Société d'habitation du Québec, Guide d'élaboration et de réalisation des projets – Programme AccèsLogis Québec, janvier 2020, p. 3.

38. Sommet de l'économie sociale, Actes du Sommet, Une économie qui travaille pour nous, 2025, p. 87.

Retour vers le social

La disparition des programmes permettant spécifiquement le développement de logements sociaux s'inscrit directement dans l'effritement du filet social à l'œuvre depuis plusieurs années à Ottawa comme à Québec. La lutte pour son retour rejoint donc les batailles se menant pour un réinvestissement massif dans les services publics et les programmes sociaux, ce qui nécessite l'adoption de fortes mesures budgétaires et surtout fiscales mettant davantage à contribution les particuliers à haut revenu et les grandes sociétés.

Le logement social ne saurait être remplacé par le logement abordable ni par le logement hors marché qui n'ont ni la même fonction ni les mêmes effets. De plus, il est de la responsabilité des différents paliers de gouvernement de s'assurer de son financement, comme ils se sont engagés à le faire en adhérant ou en endossant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Non seulement, celui-ci affirme-t-il que l'État a la responsabilité de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit au logement, mais il exige qu'il agisse « au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte ». Le logement social est un

moyen privilégié d'y parvenir comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU l'a rappelé à plusieurs reprises au Canada et aux provinces lors de l'examen de leurs rapports périodiques.

Il faut revenir vers le logement social et cela commence par se réapproprier ce vocabulaire. Après le retrait fédéral du logement de 1994, certains organismes canadiens voulant convaincre Ottawa de réinvestir dans ce domaine se sont mis à lui substituer l'expression « logement abordable » qui leur semblait plus recevable aux yeux du gouvernement fédéral. Le résultat, c'est que ce dernier a récupéré le vocable, mais sans donner à ces interlocuteurs le contenu escompté. Il ne faut pas refaire la même erreur. Si les mots « logement social » sont présentement dédaignés par les gouvernements, c'est simplement parce qu'ils les renvoient à leurs responsabilités et à un rôle qu'ils ne veulent plus assumer, comme ils ont dû le faire historiquement.

Il faut surtout se battre avec détermination pour le retour de programmes de logement social complets, bien financés, avec un plan d'investissement sur plusieurs années, ce qui doit inclure un programme permettant la réalisation de nouveaux HLM. Pour un, le FRAPRU estime qu'il faut doubler le nombre de logements sociaux au Québec d'ici 2040. Pour ce faire, il réclame le financement d'au moins 10 000 nouvelles unités par année. Il s'agit d'un défi collectif qui doit être relevé par l'ensemble des organismes qui veulent la réalisation du droit au logement et une véritable justice sociale.

LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS DANS CE TEXTE

ACL: AccèsLogis

Programme québécois de logement social dont la création a été annoncée en 1997. Il n'accepte plus de nouveaux projets, mais continue à livrer ceux annoncés antérieurement.

FACL: Fonds pour accélérer la construction de logements

Initiative fédérale lancée en 2023 pour enlever des obstacles à la construction de logements. Elle fait l'objet d'ententes particulières avec le Québec, ce qui permet à ce dernier de recevoir 992 millions \$ en 5 ans auxquels il ajoute une somme similaire.

FLHLMQ: Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec

Fédération fondée en 1993. Elle regroupe la plupart des associations de locataires de HLM et des comités consultatifs de résident·e·s.

GRT: Groupes de ressources techniques

Financés par le gouvernement québécois depuis 1977, ces groupes ont pour mission d'accompagner la réalisation de coopératives, d'organismes sans but lucratif en habitation et dans certains cas de projets d'offices d'habitation.

HLM: Habitations à loyer modique

Logements publics gérés par des Offices d'habitation. Ils s'adressent tous à des ménages à faible revenu qui paient un loyer équivalent à 25 % de leur revenu, plus certains services. Le plafond maximal de revenu étant déterminé annuellement par la Société d'Habitation du Québec.

ICRL: Initiative de construction rapide de logements

Lancée en 2020 par le gouvernement fédéral, elle permet la construction de logements sans

but lucratif pour des personnes considérées comme vulnérables. Elle connaît trois phases. Au Québec, la Société d'habitation du Québec choisit une partie des projets, les autres l'étant par les municipalités de Montréal, Québec, Laval, Longueuil et Gatineau.

LAQ: Logement abordable Québec

Programme québécois qui n'a fait l'objet que de 2 annonces budgétaires en 2002 et 2004. Il comprenait un volet social et un volet privé.

OSBL: Organismes sans but lucratif en habitation

Les OSBL sont gérés par des conseils d'administration, formés de personnes impliquées dans leur milieu, mais n'habitent pas nécessairement les logements dont elles s'occupent. Les OSBL sont souvent destinés à des locataires vivant des situations particulières au niveau du logement.

PHAQ: Programme d'habitation abordable Québec

Programme québécois créé en 2022 pour remplacer d'AccèsLogis. Il comprend actuellement quatre volets: 1 - pour ménages à revenus faibles et modestes; 2 - pour personnes ayant des besoins particuliers en habitation; 3 - pour logements hautement préfabriqués; 4 - pour développeurs qualifiés.

SCHL: Société canadienne d'hypothèques et de logement

Société créée en 1946 et qui a, pendant des décennies, été l'organisme intervenant en habitation au nom du gouvernement fédéral. Maisons Canada la remplace maintenant dans certaines de ses fonctions.

SHQ: Société d'habitation du Québec

Organisme gouvernemental québécois créé en 1967 dont la mission est de favoriser l'accès des citoyens et des citoyennes à des conditions adéquates de logement.



PRINTEMPS 2026



FRAPRU.QC.CA