



---

## **Mémoire pour les consultations prébudgétaires en prévision du prochain budget fédéral**

---

Présenté par le  
Réseau québécois des OSBL d'habitation

8 octobre 2022

## RECOMMANDATIONS

### **Recommandation n° 1 :**

Créer et financer un centre de logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques, qui élaborera et mettra en œuvre une stratégie de logement « par et pour les Autochtones ».

### **Recommandation n° 2 :**

Créer un programme d'acquisition de propriétés par des fournisseurs de logements sans but lucratif qui leur offrira un financement préapprouvé leur permettant d'acheter des ensembles de logements locatifs existants et d'en préserver l'abordabilité.

### **Recommandation n° 3 :**

Adopter une définition cohérente de l'abordabilité applicable à l'ensemble des programmes de la Stratégie nationale sur le logement, basée sur la capacité de payer des ménages.

Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) est l'interlocuteur reconnu qui représente le secteur du logement communautaire québécois. Il vise à favoriser le développement et la pérennité des OSBL d'habitation, la réalisation progressive du droit au logement, de même que l'accès à un logement communautaire de qualité. Les quelque 1 200 OSBL d'habitation québécois administrent près de 55 000 logements. Le RQOH est membre de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), dont nous appuyons par ailleurs les recommandations à l'occasion des présentes consultations.

## **1. Créer et financer un centre de logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques, qui élaborera et mettra en œuvre une stratégie de logement « par et pour les Autochtones ».**

Lorsque la Stratégie nationale sur le logement (SNL) a été lancée en 2017, le gouvernement du Canada a annoncé qu'une stratégie distincte allait éventuellement être mise en œuvre concernant les besoins en logement des Autochtones qui vivent hors-réserve en milieux urbains, ruraux et nordiques. L'incidence des besoins impérieux en matière de logement parmi les ménages autochtones, la discrimination systémique dont ces derniers sont victimes et l'ampleur de la crise de l'itinérance qui frappe les communautés autochtones justifient d'emblée l'adoption d'une telle stratégie.

Or, la mise en œuvre de cette stratégie se fait toujours attendre. Cela, malgré le fait que les lettres de mandat au ministre responsable de l'habitation en 2019 et 2021 incluaient cette demande et que le déploiement d'une telle stratégie ait fait l'objet d'une recommandation formelle de la part du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA)<sup>1</sup>.

Dans un rapport publié en février 2021<sup>2</sup>, le directeur parlementaire du budget rappelle que parmi les 677 000 ménages autochtones vivant en milieu urbain, rural ou nordique, 124 000 ont des besoins en logement, « dont 37 500 personnes sans abri au cours d'une année donnée », et qu'il existe un écart annuel de 636 millions de dollars entre ce que ces ménages paient pour le logement et le niveau jugé abordable par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Il note aussi que sur les 30,6 milliards de dollars que la SCHL prévoit dépenser sur la durée de 10 ans de la SNL, seulement 257 millions (0,8 %) sont alloués aux programmes de logement des Autochtones.

Dans son dernier budget, le gouvernement a enfin prévu d'investir 300 millions de dollars sur cinq ans « afin d'élaborer conjointement et de mettre sur pied une stratégie de logement autochtone en milieu urbain, rural et nordique ». Toutefois, une telle somme s'avérera totalement insuffisante pour résoudre la crise du logement que vivent les Autochtones hors-réserve et elle n'est certainement pas à la hauteur des engagements du Canada pour la réconciliation.

---

<sup>1</sup> *Logement autochtone: en route vers chez soi - Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées*, mai 2021. En ligne : <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/432/HUMA/Reports/RP11348049/humarp05/humarp05-f.pdf>

<sup>2</sup> Bureau du directeur parlementaire du budget, *Logement pour les Autochtones vivant en milieu, urbain, rural ou nordique*, 11 février 2021. En ligne : <https://distribution-a617274656661637473.pbo-dpb.ca/f60fafdc0149db209aac5327a640c0293e5ccf5bce4c1cec1d0b2deb2d15eea1>

Le comité HUMA a également recommandé que soit créé « de concert avec les Autochtones et avec leurs gouvernements, leurs communautés et leurs organisations, un centre du logement destiné aux Autochtones vivant en milieu urbain, rural ou nordique, qui est fondé sur le principe d'un centre "fait pour les Autochtones, par les Autochtones" » et que ce centre soit soutenu « par un financement suffisant, pérenne et prévu à long terme ». Le Caucus autochtone de l'ACHRU, qui est le principal organisme regroupant les fournisseurs de logements autochtones en milieu urbain, rural ou nordique à l'échelle du pays, a élaboré et soumis à la SCHL une proposition détaillée pour établir un tel centre<sup>3</sup>. Sa mise sur pied assortie d'un financement conséquent dans le prochain budget concrétiserait l'engagement du gouvernement du Canada à soutenir l'autonomie et l'autodétermination des peuples autochtones.

## **2. Créer un programme d'acquisition de propriétés par des fournisseurs de logements sans but lucratif qui leur offrira un financement préapprouvé leur permettant d'acheter des ensembles de logements locatifs existants et d'en préserver l'abordabilité.**

Outre une stratégie de logement *pour et par les Autochtones*, un programme fédéral permanent qui permettrait l'acquisition d'immeubles de logements locatifs existants par des organismes sans but lucratif de sorte à en préserver le caractère abordable constitue à notre avis la deuxième pièce manquante de la Stratégie nationale sur le logement, que le budget 2023 devrait corriger.

Actuellement, l'acquisition de tels ensembles n'est pas admissible au financement dans le cadre des programmes de la SNL. Cette dernière vise, à raison, la construction de nouvelles unités de logements abordables et la rénovation du parc de logements sociaux et communautaires. Or, ces objectifs et les investissements qui leur sont consacrés pourraient s'avérer un coup d'épée dans l'eau, si le Canada continue de voir s'amenuiser le parc de logements abordables existants dans le marché privé.

Entre 2010 et 2020, on évalue en effet qu'environ 60 000 logements abordables, dont le loyer mensuel était inférieur à 750 \$ (ce qui correspond à la capacité de payer d'un ménage dont le revenu est inférieur à 30 000 \$), ont été perdus annuellement<sup>4</sup>, en raison des hausses de loyers amplifiées par les phénomènes de spéculation et de financiarisation du marché de l'habitation que l'on connaît actuellement. Or, la Stratégie nationale sur le logement vise à créer en moyenne 16 000 logements abordables par année. C'est dire que pour chaque logement abordable créé par la SNL, quatre logements équivalents sont perdus dans le marché privé.

Le fait de favoriser l'acquisition d'ensembles de logements abordables par des fournisseurs de logements sans but lucratif assurerait la préservation, à court mais surtout à long terme, d'au moins une partie du parc de logements accessibles aux ménages à faible revenu. Au Québec, des organismes tels SOLIDES (Société locative d'investissement et de développement social) et *Gérer son quartier* ont développé une forte expertise en cette matière et réussi à acquérir et sauvegarder plusieurs centaines de logements abordables dans les dernières années.

---

<sup>3</sup> Indigenous Housing Caucus Working Group, Canadian Housing and Renewal Association, *A for Indigenous, by Indigenous National Housing Strategy*, mai 2018. En ligne : [https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05\\_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf](https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf)

<sup>4</sup> Canadian Housing Policy Roundtable, *Brief: An acquisition program to preserve affordable rental*, mai 2021. En ligne : [https://www.chpr-trpcl.ca/\\_files/ugd/d08e4f\\_ced4187d60614d0289b436c74723b2b1.pdf](https://www.chpr-trpcl.ca/_files/ugd/d08e4f_ced4187d60614d0289b436c74723b2b1.pdf)

Une des principales difficultés que rencontrent les organismes qui pourraient acquérir de tels immeubles, c'est qu'ils n'ont pas la capacité de concurrencer les grands groupes d'investisseurs privés, dans un marché caractérisé par la surenchère et des acquisitions de plus en plus rapides. Ils auraient besoin d'accéder rapidement à des capitaux et à des prêts. L'ACHRU recommande ainsi un processus de préapprobation par la SCHL, qui permettrait aux organismes sans but lucratif de prendre leur place sur le marché, sur le modèle des préautorizations de prêt hypothécaire pour les acheteurs d'une maison ; le RQOH appuie cette recommandation.

Selon une étude réalisée par la Table ronde sur la politique canadienne du logement<sup>5</sup>, un fonds d'acquisition doté d'un montant estimé à 1,4 milliard de dollars par année, soit 1,1 milliard \$ sous forme de prêts et les 300 millions \$ restants sous forme de contributions, permettrait d'acquérir jusqu'à 7 500 logements annuellement. Cela représenterait entre 10 % et 15 % des transactions immobilières annuelles dans le logement locatif.

### **3. Adopter une définition cohérente de l'abordabilité applicable à l'ensemble des programmes de la Stratégie nationale sur le logement, basée sur la capacité de payer des ménages.**

Il existe deux grandes façons de concevoir l'abordabilité du logement : en fonction de la capacité de payer des ménages ou par comparaison avec le coût moyen du logement sur le marché de l'habitation. Dans le premier cas, un logement sera considéré abordable si le ménage qui l'occupe, ou souhaite l'occuper, n'a pas à consacrer une part trop élevée de ses revenus pour le payer ; alors que dans le second, l'abordabilité n'est que théorique, car un logement peut très bien être loué à un prix inférieur à celui du marché tout en étant totalement inabordable pour les ménages à faible revenu.

Du point de vue statistique, on mesure généralement l'abordabilité du logement selon la première approche. Statistique Canada considère ainsi, par définition, « que les ménages qui doivent dépenser 30 % ou plus de leur revenu total pour se loger ont un problème d'«abordabilité du logement» »<sup>6</sup>. C'est aussi l'approche retenue par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), du moins pour ce qui est de ses activités de recherche. Il n'en est pas de même, toutefois, pour ce qui est des politiques et programmes qu'elle est chargée de mettre en œuvre.

Actuellement, les programmes de la Stratégie nationale sur le logement utilisent des approches et des définitions fort différentes de l'abordabilité. L'Initiative fédérale de logement communautaire (IFLC-2) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL), par exemple, adoptent l'approche basée sur la capacité de payer des ménages, avec un loyer maximum correspondant à 30 % du revenu des locataires. D'autres programmes, comme le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL), définissent plutôt l'abordabilité par comparaison avec les loyers du marché.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Statistique Canada, *Abordabilité du logement*. En ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-229-x/2009001/envir/hax-fra.htm> (page Web consultée le 7 octobre 2022).

Jusqu'à tout récemment, l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (FCLL) utilisait même une troisième approche, jusque-là inédite, où l'abordabilité était définie en fonction de la capacité de payer théorique d'un ménage dont le revenu correspondrait au revenu médian des familles dans sa région. Cela a donné des résultats choquants, voire absurdes, où un logement dont le loyer allait être inférieur à 2 224 \$ par mois dans la grande région de Montréal était considéré « abordable » (sic). Heureusement, le dernier budget a annoncé une réforme de ce programme en vertu de laquelle le caractère abordable des futurs projets qui seront financés dans ce programme sera désormais évalué à 80 % du loyer moyen du marché dans la communauté.

L'adoption et la mise en œuvre cohérente d'une définition unique de l'abordabilité du logement facilitera l'atteinte de l'objectif poursuivi par la Stratégie nationale du logement et la SCHL, à savoir que d'ici 2030, « tout le monde au Canada puisse se payer un logement qui répond à ses besoins ». À notre avis, cela passe par une définition qui repose sur la capacité de payer des ménages locataires et le seuil de 30 % de leur revenu, qui est largement reconnu au Canada et dans le monde et au-delà duquel les ménages se trouvent inévitablement en situation de vulnérabilité.

## Le Réseau québécois des OSBL d'habitation

102-1431, rue Fullum  
Montréal (Québec) H2K 0B5  
rqoh.com