

# Consultations prébudgétaires 2025-2026

Mémoire déposé le 14 février 2025 par la  
Caisse d'économie solidaire Desjardins

À l'intention du ministre des Finances,  
Monsieur Éric Girard

# Table des matières

PRÉAMBULE	3
CRISE DU LOGEMENT, MODES DE TENURE ET PAUVRETÉ	3
VOLUMES ET PRODUCTION	4
SOUTIEN AUX ENSEMBLES EXISTANTS ET AUX INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT	5
DE NOUVEAUX ACTEURS DANS L'ÉCOSYSTÈME	6
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	6

## Préambule

La Caisse d'économie solidaire, membre du grand réseau Desjardins, est la **principale coopérative financière québécoise spécialisée en économie sociale**. Elle rassemble 22 000 membres citoyens, organismes à but non lucratif, syndicats, organisations citoyennes. Avec l'épargne de ses membres, la Caisse **investit 993 M \$ en prêts aux coopératives et OBNL du Québec. Son actif s'élève à 2 milliards 500 millions de dollars** en financement (au 31 décembre 2024), ce qui la place au **35<sup>ème</sup> rang parmi les 204 caisses Desjardins**. **Ces prêts soutiennent majoritairement les activités touchant l'habitation sociale et communautaire, la santé et le bien-être qui inclut l'hébergement spécialisé.**

Son **expertise spécialisée est reconnue** au sein du Mouvement Desjardins.

Au sein de ses activités de financement et de soutien à l'économie sociale, **l'habitation a une place prépondérante. Plus de 60 % des activités de financement de la Caisse sont concentrées dans ce secteur économique et social**. En 2024, la Caisse solidaire a ainsi contribué au **financement de construction et de rénovation de 2592 unités d'habitation coopérative ou OBNL**. En 2023, elle **avait soutenu 3922 unités de logements abordables**. Plus encore, la Caisse soutient l'ensemble de l'écosystème de ce secteur. Pensons ici aux **différentes fédérations des secteurs coopératifs et sans but lucratif et publics, aux groupes de ressources techniques et autres parties prenantes** telles que **l'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec (ACHAT)**. À la Caisse, nos interventions nous amènent également à collaborer avec l'ensemble des pouvoirs publics mobilisés autour de la question du logement. Bref, nous sommes au service de ce mouvement social sous toutes ses formes.

La Caisse se définit à la fois comme une partie prenante et un observateur attentif, mais surtout comme une organisation engagée dans la mise en place de solutions à la crise du logement. C'est à ce titre que nous soumettons le présent mémoire dans le cadre des consultations pré-budgétaires 2025 et que **nous vous soumettons six recommandations**.

## Crise du logement, modes de tenure et pauvreté

La reconnaissance de la crise du logement est acquise. L'indicateur le plus souvent mis de l'avant est le taux d'inoccupation, qui doit être d'au moins 3 %. En réalité, selon les segments du marché, souvent ce taux est nettement plus bas et parfois il est plus élevé. C'est donc dire qu'il faut tenir compte de la notion d'abordabilité. Selon Louis Gaudreau, professeur à l'École de travail social de l'UQAM et expert reconnu dans ce domaine, c'est le taux de vacance des logements plus abordables qui est faible. Celui des unités moins abordables, notamment des condos locatifs, est plus élevé. La **crise du logement est donc une crise de l'abordabilité**, qui affecte principalement les ménages à faible et modeste revenu.

Par voie de conséquence, il importe d'encourager les initiatives qui non seulement garantissent un engagement en matière d'abordabilité, mais qui ont également fait leurs preuves en ce sens au cours des dernières décennies. À la Caisse, nous croyons fermement que le logement social est la solution la plus pérenne. Il est donc question ici des coopératives d'habitation, des organismes à but non lucratif et des offices municipaux d'habitation. Ces trois groupes forment un ensemble engagé qui milite en faveur de solutions à la crise d'abordabilité du logement. Ils luttent contre la pauvreté en logement.

Au Québec, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* définit la pauvreté comme suit : « La condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société. » Au moment de son adoption en 2002, cette loi a été qualifiée d'innovante puisqu'elle allait plus loin que la simple dimension économique, le déficit d'avoir. Elle parle également de déficit de pouvoir lorsqu'elle aborde la privation de choix et de pouvoirs.

À la Caisse, nous croyons que le logement social doit intégrer non seulement une solution économique, mais aussi une solution de nature sociale au sens le plus large possible. Nos activités de soutien aux projets et aux parties prenantes nous rappellent quotidiennement l'interdépendance des dimensions économique et sociale. Nos mesures, nos programmes publics, nos exigences envers les différentes organisations qui reçoivent des contributions financières doivent faire écho à ces deux dimensions. **La dimension sociale ne peut se réduire à l'abordabilité.** Les organismes doivent offrir un accompagnement qui respecte et surtout qui favorise l'autonomie des citoyens. En matière de logement social, les exemples positifs à ce sujet sont nombreux.

## Volumes et production

Puisque la crise du logement est reconnue, l'importance d'agir l'est également. Elle ne se réglera pas toute seule, cette crise. Aucune main invisible ne viendra réguler la réponse aux besoins de la population.

En mai 2024 à Montréal, un important colloque a permis de prendre connaissance de résultats et de défis concernant le logement social. Le Québec compte 11 % de son parc locatif sous forme de propriété collective. Quel est l'objectif revu et corrigé qui a obtenu le consensus ? **Faire en sorte que la propriété locative collective atteigne les 20 % sur un horizon de 15 ans, à l'instar de ce qui se fait dans plusieurs pays européens.**

Soulignons que l'urgence actuelle découle d'un sous-investissement dans le secteur au cours des deux dernières décennies, une situation qui a été accentuée par la hausse accélérée des loyers de « marché ». Bref, il faut créer davantage de logements et socialiser une partie du parc existant afin d'offrir une réponse à la crise. Et il faut le faire dès maintenant.

Nous saluons l'évolution accélérée que nous avons observée au cours de la dernière année, qu'il s'agisse de la diversification des modes de réalisation, de la collaboration avec les gestionnaires de fonds fiscalisés et des efforts déployés par les villes pour assouplir certaines procédures administratives. Ce sont des avancées qui doivent être maintenues et augmentées.

**Nous croyons que, dans son budget 2025-2026, le gouvernement devrait clairement annoncer son intention d'atteindre l'objectif de 20 % de propriété collective, en collaboration avec les parties prenantes publiques et communautaires.** Pour ce faire, il doit dès maintenant annoncer qu'il financera la réalisation d'un nombre conséquent de logements pour le prochain exercice financier, et ce, en misant non seulement sur l'abordabilité, mais également sur l'aspect social. C'est donc dire qu'il devrait **consacrer une partie des sommes à répondre aux besoins criants de la population en matière d'itinérance et de santé mentale. Il faut agir plus particulièrement pour aider les citoyens qui sont trop souvent exclus du logement privé à but lucratif.**

## Soutien aux ensembles existants et aux initiatives de développement

La Caisse estime qu'il serait réducteur de s'atteler au développement du parc locatif sans prêter main-forte au parc de logements existant.

Il faut tout d'abord épauler, appuyer l'expertise. Tout récemment, à la Caisse nous avons mis en place un programme dans ce sens : le soutien au renforcement des compétences en habitation communautaire. Notre objectif principal est d'accroître nos capacités organisationnelles afin d'augmenter la faisabilité de certains projets susceptibles d'apporter une réponse rapide à la crise du logement. Cette initiative, nous l'avons prise sur la base de nos capacités financières. Il est clair qu'un soutien public dont la forme et l'ampleur pourraient être établies en partenariat renforcerait son impact.

Il faut ensuite se préoccuper des coopératives, des organismes sans but lucratif et des offices municipaux existants. Une large partie du parc de logements existant a besoin de travaux de réfection. Certaines mesures ont été mises en place au cours de la dernière décennie dans ce sens, mais il reste beaucoup à faire. Les différents réseaux ont instauré des mesures visant à soutenir les projets existants, mais sur le terrain on constate qu'un renforcement de ces mesures est maintenant souhaitable. La réponse à la crise du logement doit passer par une protection du parc existant.

Notre Caisse souhaite développer, en partenariat avec le gouvernement et les parties prenantes, des mécanismes d'appui aux projets existants. Elle souhaite élaborer conjointement des solutions, puisque cette façon de faire, la coconstruction, a fait ses preuves dans le passé.

## De nouveaux acteurs dans l'écosystème

Depuis près de deux ans, en collaboration avec l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), nous explorons des façons d'accroître les outils de financement dans le secteur du logement social. Et c'est **la contribution des régimes de retraite qui nous semble offrir le plus grand potentiel de développement.**

Cette avenue est en fait une « bonne ancienne idée ». En effet, de 1986 à 1994, une large part du soutien au développement du logement coopératif au Québec et au Canada reposait sur des fonds de ce type. Les avantages sont importants et peuvent se traduire par deux éléments :

- Les modalités de remboursement du capital sont plus souples, s'adaptant aux fluctuations du marché;
- Le rendement est prévisible à long terme en relation avec l'inflation.

Nous avons réalisé des simulations à l'interne et certains de nos partenaires, notamment l'Unité de travail pour l'implantation de logement étudiant (UTILE), établissent des montages financiers dans ce domaine. Plus encore, nous avons rencontré des gestionnaires de retraite, notamment ceux de Montréal et de Québec, qui se montrent plus que réceptifs à cette avenue, soucieux qu'ils sont de la situation du logement au Québec. Ainsi, lors de la dernière assemblée générale de la Caisse en avril 2024, les membres ont donné leur aval à la poursuite des travaux déjà entrepris.

**Nous croyons que la Société d'habitation du Québec devrait se joindre à cette réflexion et surtout au développement partenarial des outils qui en résulteront. Il pourrait s'agir là d'un levier important qui permettrait d'augmenter rapidement l'offre de logements réellement abordables, et ce, à long terme. Sur ce sujet et sur bien d'autres, nous tenons à réitérer que notre collaboration vous est acquise.**

## Conclusion et recommandations

Trois fils conducteurs ressortent de la prise de position de la Caisse d'économie solidaire Desjardins.

Le premier est le souci constant, brûlant d'actualité, de valoriser la dimension sociale. Nous pouvons le faire en répondant à des besoins ciblés ? ceux des personnes en situation d'itinérance, par exemple. Il faut aussi dépasser la stricte notion d'abordabilité en misant sur l'inclusion des ménages locataires.

Le second fil conducteur est certainement la nécessité d'innover, d'aller plus loin que la création de programmes. Certains projets changent la vie de tellement de personnes ! Comment envisager une citoyenneté active quand on risque de voir le loyer de notre logement augmenter bien au-delà de nos capacités de payer ? Comment peut-on espérer favoriser la réussite scolaire quand on habite un appartement trop cher ou vétuste ? Comment maintenir une bonne santé mentale quand nos dépenses de logement grèvent notre budget et constituent une préoccupation permanente ?

Pour soutenir les ménages, la Caisse a la conviction qu'il faut miser sur des modes d'habitation inclusifs, réellement abordables, comme le suggérait déjà au début des années 1990 le formidable rapport intitulé *Pour un Québec fou de ses enfants*. Ensemble, nous devons augmenter notre impact dans ce domaine. L'innovation en matière de financement peut nous aider à le faire.

Finalement, le troisième fil conducteur en appelle à un partenariat concret, constructif, qui nous permettra d'inventer des mesures, des outils et des formes de soutien. Ce genre de partenariat, qui a mené notamment à la création du programme AccesLogis, nous donnera l'occasion de continuer d'avancer, ensemble.

### —> **Nous pensons que les actions suivantes s'imposent :**

- 1.** Annoncer clairement l'intention du gouvernement d'atteindre l'objectif de 20 % de logements sociaux et communautaires d'ici 10 ans.
- 2.** Augmenter le nombre de logements destinés aux plus vulnérables (itinérance et santé mentale).
- 3.** Soutenir les développeurs de logement sociaux et communautaires afin de pouvoir répondre à l'objectif de 20 %.
- 4.** Financer la rénovation pour protéger le parc communautaire, social et coopératif existant.
- 5.** Poursuivre l'exploration de nouvelles avenues, notamment travailler avec les caisses de retraite pour la mise en place d'un vaste chantier partenarial de production de logements sociaux et communautaires.
- 6.** Devant l'ampleur des besoins que représente le vieillissement de la population québécoise, nous proposons que le gouvernement du Québec prête attention aux propositions innovantes qui émanent du terrain visant à ce que les personnes « vieillissent chez elles » tant à domicile qu'en RPA à but non lucratif par l'articulation des interventions tantôt à domicile et tantôt en RPA structurée dans un dispositif de coordination des CIUSSS (responsable des soins et de la gestion des allocations personnalisées) et les OBNL et coopératives de maintien à domicile et d'hébergement sans but lucratif.