

# FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

## Soutenir l'élan – Recommandations pour un plan d'action national en matière de logement et d'itinérance

Le 23 janvier 2008



[www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)

24 rue Clarence • Ottawa ON K1N 5P3

Téléphone : 613-241-5221 • Télécopieur : 613-241-7440

# TABLE DES MATIÈRES

<i>Sommaire</i> .....	3
<i>1. Introduction</i> .....	6
<i>2. Les arguments en faveur d'une approche globale</i> .....	7
2.1 Des engagements financiers venant à échéance.....	8
2.2 L'importance du logement dans l'économie.....	9
2.3 Conséquences sur le milieu et à l'échelle locale.....	11
2.4 Logement et santé.....	11
2.5 Le logement en tant que système.....	12
<i>3. Contraintes et faiblesses du continuum de logement</i> .....	14
Enjeu 1 – Persistance de l'itinérance.....	14
Enjeu 2 – Maintenir la viabilité du parc de logements sociaux.....	14
Enjeu 3 – Érosion du parc privé de logements à bas et à moyens loyers.....	15
Enjeu 4 – L'abordabilité constitue l'enjeu primordial.....	16
Enjeu 5 – Niveau insuffisant de construction de nouveaux logements locatifs...	17
Enjeu 6 – Améliorer l'accès à la propriété pour les ménages à revenu moyen.....	19
Enjeu 7 – Gérer les répercussions sur le milieu et les quartiers.....	20
<i>4. Rôles et responsabilités</i> .....	21
<i>5. Fixer des résultats-cibles</i> .....	25
5.1 Coûts des cibles proposées.....	26
<i>6. Conclusions</i> .....	29

*Le présent rapport a été produit pour la Fédération canadienne des municipalités par Steve Pomeroy de Focus Consulting Inc., chercheur principal rattaché au Centre de gouvernance de l'Université d'Ottawa, avec la participation du Réseau canadien d'action municipale pour le logement de la FCM, un réseau d'employés et d'administrateurs municipaux affectés au logement.*

---

Fédération canadienne des municipalités  
24, rue Clarence  
Ottawa (Ontario) K1N 5P3

Pour de plus amples informations, communiquer avec  
Massimo Bergamini  
Directeur, Service des politiques, promotion  
des intérêts et communications  
Tél. : (613) 907-6247  
Courriel : mbergamini@fcm.ca

---

## Sommaire

La Fédération canadienne des municipalités et son Caucus des maires des grandes villes ont produit le présent rapport en appui à leur demande d'un cadre de financement de soutien à long terme assorti d'une stratégie nationale détaillée afin d'éliminer l'itinérance et de réduire considérablement les besoins de logement éprouvés par un ménage sur six (1,4 million) au Canada.

Depuis 2001, le problème fait l'objet d'une grande attention de la part des gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et du gouvernement fédéral, en collaboration avec les constructeurs, propriétaires et organismes communautaires du secteur privé. Les partenaires ont retenu d'utiles leçons, renforcé leur expertise et obtenu des résultats modestes. Durant les cinq dernières années, 27 000 logements sociaux sont venus s'ajouter aux 600 000 existants créés grâce aux programmes en vigueur avant 1994. Leurs efforts ont produit une assise solide. Il reste maintenant à construire sur cette assise.

### Le précipice financier

L'accroissement de ces efforts se heurte à un problème de taille : la cessation, en mars 2009, de tous les programmes fédéraux de financement du logement social, sabrant ainsi 2 milliards de dollars dans les fonds disponibles durant la période de 2007 à 2009. Qui plus est, les subventions fédérales dont bénéficie actuellement le logement social arrivent progressivement à échéance, ce qui engendrera des coupures additionnelles annuelles de 500 millions de dollars dans le logement social au cours des 10 prochaines années.

Par ailleurs, les dépenses fédérales sont liées aux programmes et accords de partage des coûts avec les provinces et territoires, de sorte que les dépenses de ces gouvernements s'en trouveront du même coup diminuées.

La fin de ces sources de financement minera les efforts déployés pour s'attaquer au problème de l'itinérance et au problème connexe du manque de logements abordables. Elle affaiblira également les efforts de réhabilitation et de revitalisation des quartiers entrepris par de nombreuses Villes.

La persistance des problèmes d'itinérance et d'abordabilité des logements — qui gruge déjà les ressources limitées des Villes canadiennes — viendra compromettre la vigueur économique des villes, qui, comme on le sait, sont les moteurs de la croissance économique, de la compétitivité et de la productivité du Canada.

Ces problèmes ne sont donc pas seulement d'ordre social, mais également des problèmes économiques fondamentaux. Et ils ne sévissent pas seulement à l'échelle locale, mais à l'échelle du pays tout entier.

### Importance d'un plan d'action national

Le logement est un enjeu fondamental qui touche chaque Canadien et chaque collectivité canadienne, et un important déterminant de santé et de bien-être. Pour la plupart des familles, il représente souvent le plus grand actif et il est un élément clé pour la santé des personnes et la vigueur de l'économie globale. Le logement a des incidences sur l'économie nationale et sur tout un éventail de parties prenantes — consommateurs, constructeurs, promoteurs, agents immobiliers, propriétaires et prêteurs hypothécaires.

Tous les gouvernements ont une incidence sur le logement, que ce soit par le biais des règlements, des politiques que des fonds qu'ils y consacrent. Le Canada a besoin d'un cadre de financement solide et à long terme qui assure des niveaux de financement prévisibles et suffisants pour permettre la mise en œuvre de solutions locales. Les municipalités du Canada sont prêtes et disposées à mettre en place et à administrer des stratégies et des programmes profitables à l'échelle locale, mais elles n'ont pas la capacité financière pour s'attaquer efficacement au problème global d'itinérance et d'abordabilité des logements.

### Principes directeurs

En demandant d'adopter une approche axée sur un soutien à long terme, la FCM est guidée par les principes suivants :

- Miser sur un patrimoine de logements abordables en tant que pays soucieux du bien-être de ses citoyens.
- Une population bien logée est une population productive dont la sécurité est assurée.
- Le logement est un élément essentiel de collectivités et de quartiers sains et fonctionnels.
- Le logement touche aux compétences de tous les gouvernements et nécessite donc la participation constante de tous les ordres de gouvernement, de concert avec le secteur privé et les organismes communautaires non gouvernementaux.
- Des ressources et des actions concrètes sont nécessaires pour rejoindre chaque famille canadienne et chaque Canadien en situation de besoin.
- Les mesures et les fonds mis de l'avant doivent être à la fois à long terme, prévisibles et soutenus.

- L'aide au logement est effectivement une forme de redistribution des revenus, et elle devrait être financée par un système d'impôt progressif sur les revenus, et non au moyen des impôts fonciers.

Le plan d'action a pour objectif de garantir de nouveaux investissements gouvernementaux à long terme afin d'orienter et de maximiser l'incidence de l'actif existant et des nouveaux investissements. Sur une période prolongée, cela se traduira par une diminution de l'itinérance, une amélioration de l'abordabilité des logements et un système de logement fonctionnel caractérisé par des quartiers sains et dynamiques.

## Cinq cibles en dix ans

Les municipalités canadiennes proposent une stratégie détaillée pour les 10 prochaines années (2008-2017) afin d'atteindre cinq cibles liées aux priorités suivantes :

1) préserver et améliorer les actifs existants; 2) réduire l'itinérance et le nombre de personnes en besoin impérieux de logement; et 3) accroître le parc de logements abordables tel que requis pour répondre aux besoins actuels et futurs.

### 1. Éliminer l'itinérance chronique en 10 ans

Créer 20 000 nouveaux logements supervisés de transition et logements abordables permanents (2 000 par année), de même que les mesures de soutien requises pour stabiliser les enjeux sous-jacents à l'itinérance chronique (p.ex. la santé mentale et la toxicomanie).

### 2. Accroître la proportion de logements abordables hors marché créés par année à 15 pour cent des mises en chantier totales

La croissance de la population fait multiplier le nombre de ménages et, selon les estimations, 15 pour cent de ces nouveaux ménages auront un besoin de logement, soit l'équivalent de 25 000 à 30 000 ménages par année. Cette cible vise spécifiquement la création de suffisamment de logements pour stabiliser ces besoins. Les mesures nécessaires peuvent inclure la construction de nouveaux logements et l'acquisition et la préservation des logements locatifs existants.

### 3. Réduire les besoins impérieux de logement de 25 pour cent d'ici à 10 ans (35 000 ménages par année)

Plusieurs formules devront être employées, notamment, l'aide au loyer et à l'accession à la propriété, la construction de nouveaux logements et l'acquisition et la préservation de logements existants afin d'accroître le parc de logements hors marché.

### 4. Préserver et moderniser le parc de logements sociaux du Canada à raison de 20 000 par année et renouveler les subventions actuelles

Non moins du tiers du parc actuel de logements sociaux (soit 220 000) sont menacés. Cette cible a pour but d'en assurer la préservation et la modernisation et de veiller à ce que les subventions soient renouvelées pour que ces logements demeurent abordables.

### 5. Prolonger et modifier le Programme d'aide à la remise en état des logements afin d'améliorer l'état du parc de logements privés (maisons et logements locatifs), l'objectif étant de remettre en état 10 000 logements par année

Ainsi, les propriétaires-occupants à faible revenu et les personnes atteintes d'incapacité continueraient de bénéficier d'une aide pour remettre en état leurs logements, et les propriétaires du marché locatif privé (y compris d'immeubles de maisons de chambres) pourraient effectuer les travaux voulus pour satisfaire aux normes minimales tout en maintenant des loyers abordables.

## Chacune de ces cibles est réalisable en réengageant et en réinvestissant les fonds actuels

Le coût brut de mise en œuvre des stratégies locales qui permettront collectivement d'atteindre ces cinq cibles est estimé à 3,35 milliards de dollars par année, un investissement que devraient se partager les trois ordres de gouvernement.

Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas là d'argent neuf. Ces investissements existent déjà en grande partie, mais ils doivent disparaître à la fin de 2009. Le renouvellement des engagements financiers consentis dans le cadre du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), la Stratégie de partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) et les fonds fiduciaires pour le logement représente un total de 2 milliards de dollars sur deux ans (2007-2009), déjà complétés par des investissements provinciaux et territoriaux presque aussi importants. Ces investissements pourraient être bonifiés en réinvestissant les fonds consentis dans le cadre des accords de subventions aux logements sociaux qui viendront bientôt à échéance (dépenses fédérales de 100 millions de dollars par année actuellement, augmentant graduellement à 500 millions de dollars par année au cours des 10 prochaines années), investissements auxquels s'ajoutent des fonds provinciaux et territoriaux d'un ordre presque semblable.

Ces estimations ne tiennent pas compte par ailleurs des revenus en taxes découlant des activités recommandées pour le marché du logement, et qui devraient se chiffrer annuellement à plus de 500 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et à environ 175 millions de dollars pour les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ces revenus fiscaux amortiront considérablement les investissements des gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Les municipalités continueront de fournir une aide substantielle (coordination des effectifs, renonciation à des droits et des redevances et cession de terrains) et des subventions municipales. Elles seront aussi aux premières lignes pour mettre sur pied et aider à réaliser les plans d'action locaux en matière de logement et d'itinérance, en collaboration avec les partenaires du secteur privé et de la collectivité.

Dans l'ensemble, il suffira, pour atteindre ces cibles, que le gouvernement fédéral s'engage à maintenir ses investissements aux niveaux actuels (exercice 2007-2008) et à réinvestir les économies tirées chaque année des réductions de subventions actuelles aux logements sociaux, à mesure que se termineront les accords de contrepartie avec les provinces et les territoires.

# 1. Introduction

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) et son Caucus des maires des grandes villes (CMGV) sont conscients que les questions de l'itinérance et du manque de logements abordables constituent de graves problèmes pour tous les ordres de gouvernement, mais constatent que ce sont de plus en plus les municipalités qui doivent s'en charger. Au sens où l'entend l'agence officielle du logement du Canada, la SCHL, les besoins de logement touchent les ménages dont les revenus sont insuffisants pour payer le loyer médian d'un logement aux dimensions convenables dans leur région, et qui doivent donc y consacrer plus de 30 pour cent de leurs revenus.

Tout au long de la période d'après-guerre, à tout le moins jusqu'en 1994, la participation active du gouvernement fédéral, de même que l'engagement des provinces et des territoires, ont permis d'élaborer une série de politiques et de programmes qui ont donné lieu à la création d'un important actif de plus de 600 000 logements abordables (ces logements sociaux représentent six pour cent de l'ensemble du parc de logements du Canada). Ces programmes ont aidé les municipalités et les organismes coopératifs et sans but lucratif du secteur communautaire à répondre aux besoins de logement.

Cependant, au cours de la période de 1994 à 2001, tant le gouvernement fédéral que nombre de gouvernements provinciaux et territoriaux ont retiré une grande partie de leur aide et de leur engagement. Le problème a été laissé aux municipalités du Canada, avec très peu de soutien.

La participation fédérale devait reprendre, à une échelle modeste, avec l'Initiative nationale pour les sans-abri (devenue la Stratégie de partenariats de lutte contre l'itinérance) en 1999 et, en 2001, avec une Entente cadre concernant le logement abordable. Toutefois, ces deux cadres de programmes étaient marqués au coin de l'incertitude. Certains programmes ou initiatives n'étaient financés que pour deux ou trois ans à la fois, sans aucune prévisibilité ni viabilité assurées, et des délais prolongés séparaient les annonces concernant le renouvellement ou la disponibilité des fonds. Tous ces programmes, y compris le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), doivent prendre fin en mars 2009.

Les questions de logement sont aussi des questions de nature très personnelle. Les données statistiques globales dissimulent les défis que doivent relever quotidiennement les personnes et les familles à faible revenu qui luttent chaque mois pour payer leur loyer et se nourrir, eux-mêmes et leurs enfants. Des dépenses de logement élevées représentent un obstacle majeur à l'avancement et contribuent bien souvent aux problèmes de pauvreté ou les exacerbent.

Ce projet de plan d'action a été élaboré par le CMGV et le Réseau d'action municipale canadien sur le logement de la FCM dans le but de persuader les partenaires fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que les partenaires des secteurs privé et communautaire de participer à un plan d'action mûrement réfléchi et plus viable. Les municipalités du Canada agissent face à ces enjeux et nombre d'entre elles ont lancé des programmes et des stratégies pour s'attaquer aux problèmes locaux. Un financement de soutien continu est cependant nécessaire de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

En demandant d'adopter une approche axée sur un soutien à long terme, la FCM est guidée par les principes suivants :

- Miser sur un patrimoine de logements abordables en tant que pays soucieux du bien-être de ses citoyens.
- Une population bien logée est une population productive dont la sécurité est assurée.
- Le logement est un élément essentiel de collectivités et de quartiers sains et fonctionnels.
- Le logement touche aux compétences de tous les gouvernements et nécessite donc la participation constante de tous les ordres de gouvernement, de concert avec le secteur privé et les organismes communautaires non gouvernementaux.
- Des ressources et des actions concrètes sont nécessaires pour rejoindre chaque famille canadienne et chaque Canadien en situation de besoin.
- Les mesures et les fonds mis de l'avant doivent être à la fois à long terme, prévisibles et soutenus.
- L'aide au logement est effectivement une forme de redistribution des revenus, et elle devrait être financée par un système d'impôt progressif sur les revenus, et non au moyen des impôts fonciers.

Le plan d'action a pour objectif de garantir de nouveaux investissements gouvernementaux à long terme afin d'orienter et de maximiser l'incidence de l'actif existant et des nouveaux investissements. Sur une période prolongée, cela se traduira par une diminution de l'itinérance, une amélioration de l'abordabilité des logements et un système de logement fonctionnel caractérisé par des quartiers sains et dynamiques.

Le présent document établit d'abord le contexte pour la mise en place d'une approche plus globale : on se demande pourquoi le logement est important et où sont les failles de l'actuel système de logement. Il définit ensuite un éventail d'approches et de priorités qui, ensemble, peuvent apporter des réponses à ces problèmes et améliorer les résultats de manière inclusive et complète. Le quatrième chapitre décrit les rôles et les responsabilités, tandis

que le cinquième présente des résultats-cibles ainsi que des estimations des coûts de mise en œuvre du plan.

Les municipalités se sont montrées à la hauteur de la tâche et nombre d'entre elles ont élaboré et mis en place des plans d'action visant l'itinérance et le logement abordable. Des fondations solides ont été établies grâce aux compétences spécialisées et aux capacités accrues qui ont été acquises et largement soutenues par les initiatives fédérales, provinciales et territoriales de financement depuis 1999 (INSA/SPLI et ILA). Le présent document présente les arguments en faveur d'une amélioration et d'un élargissement du cadre de financement afin de faire en sorte que les stratégies locales soient plus à même de traiter et de réduire l'itinérance et de s'attaquer aux enjeux entourant l'abordabilité des logements.

## 2. Les arguments en faveur d'une approche globale

### Le logement :

- est un enjeu fondamental qui touche les individus et les collectivités;
- est un important déterminant de santé et de bien-être;
- l'actif le plus important pour la plupart des familles et un élément primordial de la richesse et de la santé des personnes et de l'économie en général;
- a des incidences sur l'économie nationale et est influencé par celle-ci;
- met à contribution une foule de partenaires — constructeurs, promoteurs, courtiers immobiliers, propriétaires, prêteurs hypothécaires et consommateurs.

Tous les ordres de gouvernement ont une incidence sur le logement, que ce soit de façon directe par la réglementation et le financement, ou indirecte par le biais, notamment, de l'urbanisme, de la politique en matière d'immigration, de la politique fiscale et de la politique monétaire. Le gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*, est légalement tenu de jouer un rôle actif dans l'aménagement des fondations d'un système de logement solide et efficace. Les provinces et les territoires sont inextricablement liés en vertu des lois et règlements sur la construction et la planification municipale, des lois sur le logement, des lois relatives à la location à usage d'habitation et de leur participation à des accords de financement et à des programmes conjoints fédéraux-provinciaux.

Essentiellement toutefois, le logement est un bien corporel qui existe en des lieux précis et qui intéresse directement les municipalités du Canada, bien souvent en tant qu'intermédiaires ou encore d'administrateurs des lois, des règlements ou des fonds fédéraux ou provinciaux. Les municipalités sont de plus en plus appelées à investir leurs propres revenus, plus limités, pour aider à s'attaquer aux problèmes du logement et des sans-abri qui se manifestent à l'échelle locale. Une approche globale peut garantir que les actions unilatérales (ou l'absence d'action) d'un ordre de gouvernement ne viennent pas miner les efforts d'un autre ordre de gouvernement.

Le Canada a besoin d'un cadre de financement solide et à long terme qui assure des niveaux de financement prévisibles et suffisants pour permettre la mise en œuvre de solutions locales. Les municipalités du Canada sont prêtes et disposées à mettre en place et à administrer des stratégies et des programmes profitables à l'échelle locale, mais elles n'ont pas la capacité financière pour s'attaquer efficacement au problème global de l'itinérance et de l'abordabilité des logements.

La nécessité d'une stratégie globale nationale en matière de logement est appuyée par un large éventail d'intéressés. En faisant ressortir les incidences économiques du logement, la Banque Toronto Dominion, l'Association canadienne de l'immeuble, le Toronto Board of Trade et la Canada West Foundation ont tous expliqué clairement la nécessité d'une approche nationale coordonnée. Les maires et les municipalités du Canada ont déjà déposé des recommandations pour la mise en place d'une stratégie nationale<sup>1</sup>. Les défenseurs des politiques sociales et du logement abordable ont régulièrement exercé des pressions pour l'établissement d'un cadre élargi et plus cohérent offrant des niveaux viables de financement, plutôt que les programmes à court terme ou inexistantes qui ont caractérisé la politique du logement au Canada pendant deux décennies.

Ces derniers temps, des représentants des milieux d'affaires et des municipalités ont reconnu que, par défaut, l'itinérance représente des coûts considérables pour les systèmes institutionnels et les réseaux d'urgence. En bref, il en coûte cher de ne rien faire pour réduire l'itinérance (souvent davantage que ce que peut coûter une démarche proactive)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Groupe de travail sur les choix possibles en vue de l'adoption d'une politique nationale de logement — *Un appel à l'action* (1999); *Une stratégie nationale pour le logement abordable* (octobre 2000); et *Cap sur l'action : reformulation des recommandations de la FCM pour une stratégie nationale de logement abordable* (2004).

<sup>2</sup> Ce point de vue a été bien explicité dans plusieurs allocutions prononcées au Canada par Phillip Mangano, directeur administratif du US Inter-Agency Council on Homelessness. Au Canada, des recherches confirment qu'il est de quatre à dix fois plus coûteux de réagir à l'itinérance par défaut au moyen des réseaux d'urgence et des systèmes institutionnels que de fournir des logements supervisés et de transition convenables, là où peuvent être offerts des services satisfaisants qui s'attaquent aux causes de l'itinérance (par ex., RHDSC 2005, *The Cost of Homelessness : Analysis of Alternative Responses in Four Canadian Cities*).

## 2.1 Des engagements financiers venant à échéance

L'engagement des municipalités dans les initiatives touchant le logement et l'itinérance a considérablement augmenté, tant au chapitre de la participation active qu'à celui de la réalisation de programmes et des contributions au financement. De nombreuses municipalités ont collaboré avec les représentants communautaires à l'élaboration, à l'échelle locale, de plans et stratégies détaillés visant plus particulièrement l'itinérance (61 plans d'action communautaires officiels) et le logement abordable.

Dans les deux cas, la réalisation des plans, c'est-à-dire la construction de logements supervisés et abordables, a été tributaire du financement accordé par les gouvernements fédéral et provinciaux. L'exécution de ces plans à une échelle significative nécessite des niveaux de financement supérieurs aux moyens des municipalités.

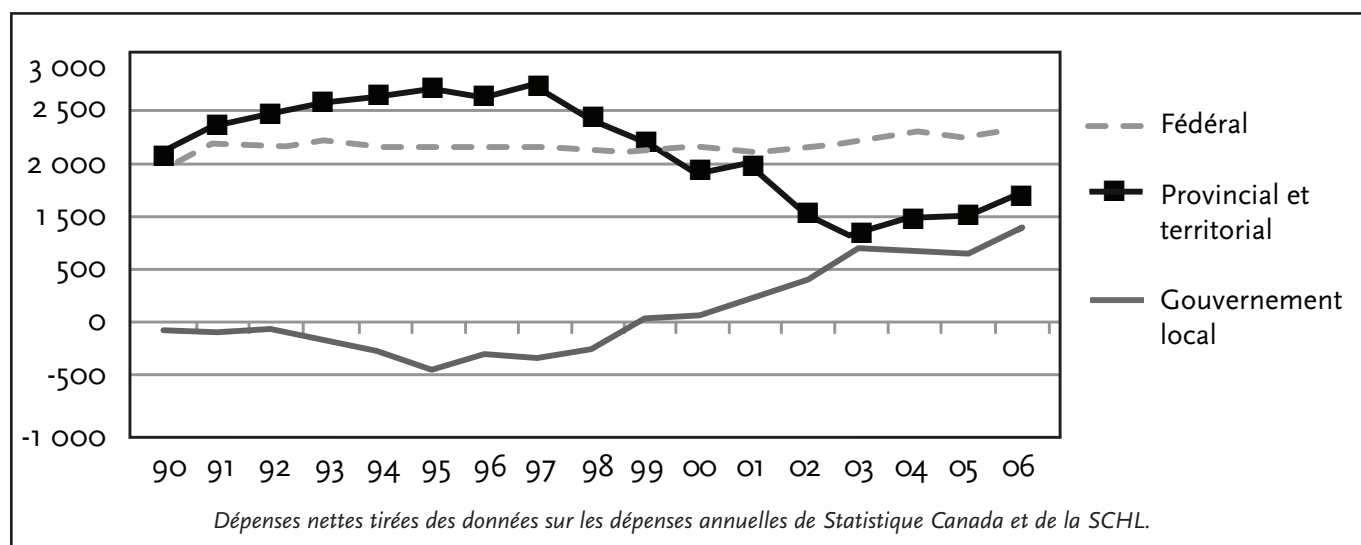
C'est la raison pour laquelle les conseils municipaux et les maires du Canada sont profondément préoccupés par la fin imminente de tous les programmes fédéraux en cours en mars 2009, ainsi que par les réductions constantes du financement fédéral (et parallèlement, bien souvent provincial) au moment où les subventions de fonctionnement à long terme viennent à échéance :

- Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), la Stratégie de partenariats de lutte contre l'itinérance (totalisant ensemble 526 millions de dollars) et le Projet de loi 48 sur les fonds fiduciaires pour le logement, dont 1,4 milliard de dollars ont été attribués — soit un total de 2 milliards de dollars sur deux ans (2007-2009) — viennent tous à échéance en mars 2009.
- Au cours de la prochaine décennie, les dépenses fédérales annuelles touchant les logements sociaux existants devraient diminuer de près de 500 millions de dollars par rapport aux niveaux de base de 1995-1996 (dont une bonne partie fera l'objet de réductions provinciales correspondantes).

Ces réductions de dépenses prévues devraient être réinvesties pour préserver le parc actuel, prendre les mesures requises pour combler les retards et s'assurer que les besoins en logement n'augmentent pas davantage au fur et à mesure que la population et le nombre de ménages augmentent.

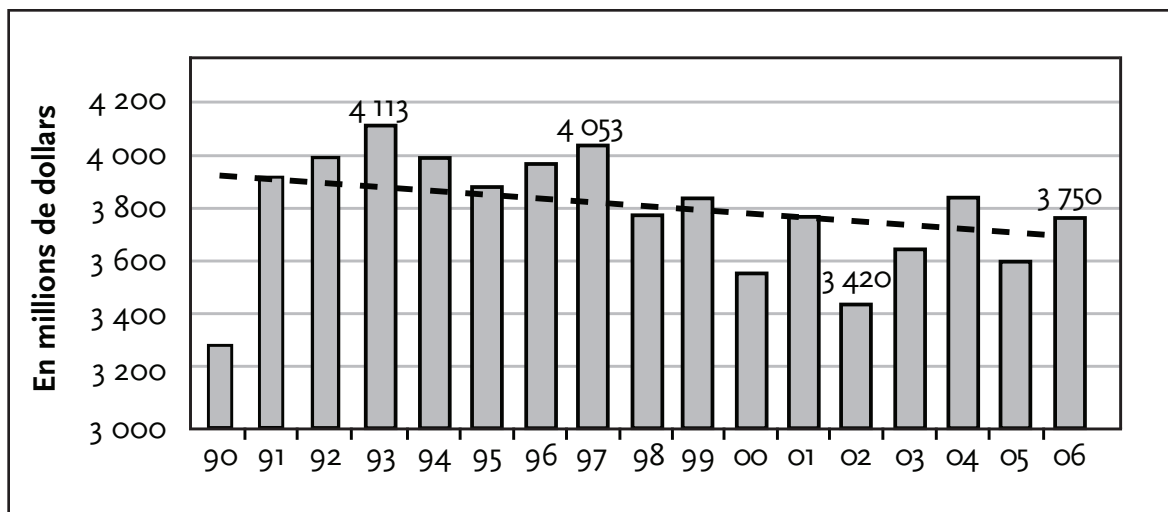
Une analyse des habitudes de dépenses gouvernementales au cours des deux dernières décennies montre le rôle prépondérant que jouent les dépenses fédérales quant à leur effet multiplicateur et de soutien à l'égard des investissements des autres ordres de gouvernement. (Voir figure 1)

Figure 1 – Dépenses nettes pour le logement par ordre de gouvernement



Le total des dépenses consolidées visant le logement (pour les trois ordres de gouvernement, en dollars courants) a atteint un sommet de 4,1 milliards de dollars en 1993 pour fléchir ensuite de façon impressionnante à 3,4 milliards de dollars en 2001 — une baisse des dépenses annuelles de 700 millions de dollars. Ce total a légèrement augmenté par la suite à 3,7 milliards de dollar en 2005 grâce à l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), mais demeure toujours en deçà du sommet de 1993. (Voir figure 2)

**Figure 2 – Dépenses consolidées F-P-T et locales pour le logement, avec ligne de tendance**



Au cours de la dernière décennie, les dépenses provinciales globales en matière de logement ont chuté de façon spectaculaire tandis que les dépenses des gouvernements locaux augmentaient de façon tout aussi rapide, se situant aujourd'hui à plus de 1 milliard de dollars<sup>3</sup>. Dans cette foulée, des gouvernements locaux se sont vu transférer des obligations relatives aux subventions, en particulier en Ontario. Au chapitre de la construction de nouveaux logements abordables, les municipalités ont été contraintes de contribuer de toutes sortes de façons, notamment en accordant des subventions, en renonçant aux droits et aux redevances, en réduisant les taux d'impôts fonciers ou en renonçant aux impôts fonciers et en cédant des biens fonciers.

La plus forte baisse des dépenses provinciales s'est produite entre 1996 and 2003 — période au cours de laquelle le gouvernement fédéral s'est retiré et ne finançait plus de nouveaux programmes de logements abordables ou sociaux<sup>4</sup>. Plus récente, l'Entente cadre concernant le logement abordable a donné lieu à un renouvellement des dépenses provinciales. Cette structure des dépenses révèle le rôle primordial que l'effet de levier fédéral a joué, par le biais de mécanismes de financement à frais partagés, pour favoriser la participation provinciale.

## 2.2 L'importance du logement dans l'économie

Le logement, qui représente une partie importante de l'économie, influence la conjoncture économique générale et en subit l'influence.

### *L'influence du logement sur l'économie s'établit notamment comme suit :*

- Effets sur les consommateurs : en moyenne, les ménages consacrent le cinquième de leurs revenus au logement et aux dépenses connexes.
- Le logement représente le plus important investissement des ménages et, pour la majeure partie d'entre eux, la principale source de richesse personnelle.

<sup>3</sup> Il faut noter que dans le cadre de cette tendance générale, deux provinces, la Colombie-Britannique et le Québec, ont augmenté leurs dépenses, de telle sorte que les données d'ensemble dissimule des réductions plus importantes dans d'autres provinces et territoires.

<sup>4</sup> La véritable période d'absence du gouvernement fédéral a été de 1994 à 2001, mais les dépenses réelles traînent de l'arrière parce que les subventions prévues dans le cadre des engagements pris à la fin de 1993 et en 2001 n'ont commencé à être versées que quelques années plus tard.

- Hausse de la consommation : l'augmentation de la valeur nette du logement est accessible par le biais du refinancement et stimule la consommation au-delà de ce qu'autorise le revenu courant. Parallèlement, le refinancement et le nouvel endettement peuvent imposer un fardeau en cas de ralentissement économique ou de hausse des taux d'intérêt.
- Répercussions sur le marché du travail : des coûts de logement élevés ou en hausse peuvent présenter un élément dissuasif en ce qui a trait à la mobilité de la main-d'œuvre, réduisant ainsi l'offre de travailleurs et exerçant des pressions sur les taux de salaire.
- Des situations instables au chapitre du logement (risque d'éviction), la piètre condition des logements et le fait que les logements soient situés dans des quartiers défavorisés peuvent constituer un obstacle à l'investissement et à la participation au marché du travail, de même qu'à la capacité des gens d'améliorer leur condition.
- Productivité : le logement peut avoir des effets tant positifs que négatifs. Sur le plan négatif, la hausse des prix des maisons exige une mise de fonds ou un financement plus importants et peut réduire les investissements dans des volets plus productifs de l'économie (la hausse des prix de l'actif existant n'a pas de valeur productive). Du côté positif, une population bien logée à des coûts raisonnables permet aux individus de participer de façon plus productive à l'économie.
- Croissance économique : le logement représente grosso modo six pour cent du PIB du Canada. La construction de nouveaux logements a un important effet multiplicateur, car chaque nouvelle maison crée de quatre à six années-personnes d'emplois directs et indirects et de revenus associés, lesquels sont recyclés par le biais de l'économie.

***L'influence de l'économie sur le logement s'établit notamment comme suit:***

- La croissance de l'emploi et du revenu alimente la demande de logements et les résultats économiques connexes. En présence d'une hausse rapide du prix des maisons (comme cela s'est produit dernièrement dans des villes de l'Ouest canadien), il n'est pas possible d'accroître rapidement l'offre de nouveaux logements en raison des longs processus de planification et des contraintes de capacité dans le secteur de la promotion immobilière. À court terme, une économie en croissance exerce une influence considérable sur les prix des maisons et les loyers (par ex., Vancouver, Calgary depuis 2004).
- Par la suite, au moment où se manifestent les réactions de l'offre, la demande peut avoir faibli, entraînant ainsi des corrections de prix qui peuvent être exacerbées par l'offre additionnelle (qui est alors devenue inutile). Le

logement a alors tendance à allonger l'amplitude des cycles de prospérité et des cycles d'effondrement dans l'économie régionale et nationale.

- La politique monétaire, plus particulièrement les objectifs en matière d'inflation et les taux d'intérêt, influencent directement les frais de financement (coût de possession) du logement et nuisent à l'abordabilité, tant pour les nouveaux propriétaires que pour ceux qui refinancent et ceux qui font des placements à des fins locatives.
- Le traitement fiscal du revenu dans différents secteurs peut influencer ou fausser l'investissement. Comparativement aux années 1970, l'actuel climat fiscal relatif aux logements locatifs est moins attrayant et constitue un élément dissuasif quant à l'offre de nouveaux logements locatifs, ce qui pèse directement sur les niveaux des loyers et l'abordabilité.
- Par le biais de la croissance et des contractions du marché du travail, l'économie sert de jonction avec le soutien du revenu, surtout à l'occasion des replis de l'économie. Les ménages qui dépendent de l'aide au revenu ont six fois plus de risques d'avoir des problèmes d'abordabilité que les ménages de travailleurs à faible revenu<sup>5</sup>.

Des événements qui se sont produits dernièrement en Colombie-Britannique et en Alberta ont fait ressortir les effets des marchés restreints de l'habitation sur la mobilité de la main-d'œuvre et sur l'abordabilité. Par ailleurs, le problème des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis — dorénavant considéré comme une cause primordiale du ralentissement naissant de l'économie américaine — a montré l'effet que tout secteur du marché hypothécaire peut avoir sur l'économie. Alors que le segment des prêts hypothécaires à haut risque ne constitue qu'un petit secteur du marché hypothécaire, le problème a eu de vastes répercussions, notamment la perte de confiance à l'égard du marché hypothécaire résidentiel, des restrictions sur le crédit hypothécaire et un moins grand nombre d'octrois de prêts. La contrainte subséquente exercée sur la demande a, à son tour, entraîné une chute des ventes, une baisse des prix des maisons, le surendettement des emprunteurs en raison d'une valeur nette négative et une diminution des mises en chantier ayant des effets sur la production économique, y compris un ralentissement de la croissance<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Statistique Canada - Luffman, nov. 2006

<sup>6</sup> Un peu plus loin dans le présent rapport, des initiatives d'aide à l'accèsion à la propriété, partiellement inspirées de modèles américains, sont recommandées. Il importe de faire la distinction entre ces programmes qui ont connu de très beaux succès et les prêts qui sont à l'origine du marché hypothécaire à haut risque. Aux États-Unis, les programmes d'aide à l'accèsion à la propriété comportent généralement des services proactifs de consultation et de soutien et offrent des taux hypothécaires subventionnés ou légèrement inférieurs au marché, assortis de la diligence requise et de solides modalités de souscription. En fait, bon nombre des victimes de la crise des prêts hypothécaires à haut risque sont maintenant conseillées par des spécialistes expérimentés dans l'aide à l'accèsion à la propriété accordée aux ménages à revenu modeste.

En raison des fortes interconnexion et interdépendance du marché de l'habitation et de l'économie, et du fait que tous les ordres de gouvernement sont mis en cause, il faut élaborer une politique globale, suivre de près les effets courants ou changeants de même que les résultats de certaines politiques dans tout le système et réaliser des recherches à cet égard. Le logement a des incidences à long terme et influence aussi bien la prospérité économique que le bien-être collectif.

### 2.3 Conséquences sur le milieu et à l'échelle locale

Ces importantes incidences économiques sont généralement manifestes, à des degrés plus ou moins élevés, dans des endroits bien précis, car les marchés de l'habitation sont par nature locaux ou régionaux, surtout dans un vaste pays comme le Canada. Ces répercussions géographiques peuvent être profondes dans les régions métropolitaines. Les prix (et les loyers) plus élevés des terrains et des logements au sein des grandes villes peuvent pousser de plus en plus de ménages à faible revenu vers des régions suburbaines et exurbaines éloignées et, bien souvent, à l'écart des réseaux de transports en commun (là où ils existent). La dépendance à l'égard de la voiture augmente, mais les ménages à faible revenu ne peuvent se payer que des voitures plus anciennes, parfois moins éconergétiques et dont les niveaux d'émissions sont souvent élevés (double impact sur l'environnement); les distances à parcourir sont plus longues et les émissions plus élevées.

Comme les ménages recherchent des maisons plus abordables dans les régions suburbaines, cela peut avoir des répercussions sur les municipalités, notamment sur le coût total des infrastructures (incidences sur le budget des équipements et sur le budget de fonctionnement) tout en générant davantage d'émissions liées aux migrations quotidiennes et en multipliant les conséquences sur l'environnement.

Simultanément, comme le véritable pouvoir d'achat et la demande de la part des ménages à faible revenu sont insuffisants, ces ménages ont tendance à rechercher des logements à faible coût, ce qui se traduit bien souvent par des poches de pauvreté dans les secteurs les plus défavorisés. Dans de telles concentrations, le pouvoir d'achat est insuffisant et ne peut soutenir l'entreprise commerciale locale, d'où un déclin à la fois matériel (boutiques vandalisées et aux ouvertures condamnées) et social, parfois associé aux activités criminelles et ayant des incidences sur les coûts des services municipaux de police et d'incendie. De plus, les quartiers les plus pauvres se caractérisent souvent par le petit nombre d'installations récréatives, des écoles défavorisées et des possibilités limitées pour les enfants de sortir du cycle de la pauvreté qui a emprisonné leurs parents.

Bref, il y a des incidences et des résultats assez précis sur

le milieu et ceux-ci sont visibles à l'échelle locale. Par défaut, les municipalités doivent faire face à ces conséquences, même si, dans de nombreux cas, la municipalité n'était pas partie prenante à la décision stratégique (par ex., objectifs en matière d'immigration ou conception des programmes d'aide au revenu) ou à la cause (par ex., les cycles économiques).

### 2.4 Logement et santé

Il est largement reconnu que le logement est un facteur déterminant de la santé, notamment de la santé physique, mais aussi, et cela est plus pertinent de nos jours, de la santé mentale. Des conditions de logement inférieures aux normes sont depuis longtemps associées à une mauvaise santé et à la propagation des épidémies.

Parmi les piètres conditions de logement figurent le manque d'eau salubre et l'absence d'un traitement convenable des eaux usées. Les problèmes d'humidité entraînent la pourriture et le risque d'accident et provoquent l'apparition de moisissures, de toxines et de problèmes respiratoires. Des installations électriques non sécuritaires et des travaux de réparation mal exécutés contribuent à provoquer des incendies et d'autres types d'accidents qui peuvent parfois entraîner la mort.

Bon nombre de ces problèmes sont particulièrement courants dans les réserves autochtones ainsi que dans les ménages autochtones vivant en milieu urbain et autres ménages à faible revenu. Ces ménages, qui n'ont pas la capacité de se procurer des logements en bon état, se retrouvent dans des logements de piètre qualité. L'incidence de piètres conditions de logement est relativement faible au Canada, mais ces conditions existent bel et bien et touchent bien souvent les personnes et les familles à faible revenu. Les gens pauvres se retrouvent dans des logements médiocres, habituellement parce qu'ils ne peuvent se payer de meilleurs logements. Ils ont une capacité limitée de payer pour de meilleurs logements et consacrent même bien souvent une trop grande partie de leurs revenus à des logements insalubres<sup>7</sup>.

Les problèmes de santé mentale et de stress associés aux questions de logement sont moins visibles, mais plus répandus. Avec preuves à l'appui, des recherches ont permis de constater une plus forte incidence de maladies et de problèmes de santé mentale parmi les locataires que les

---

<sup>7</sup> Le rapport distinct de la FCM sur la qualité de vie 2008, *Logement abordable et itinérance : tendances et enjeux*, a mis en lumière des taux d'inoccupation plus élevés dans le parc de logements locatifs de niveau inférieur que dans les niveaux médian et supérieur. Cela semble indiquer que les locataires cherchent à s'éloigner des piètres conditions de logement ou que ce parc de logements est occupé par des ménages moins stables, qui sont plus fréquemment incapables de payer le loyer et accumulent des retards de paiement.

propriétaires. Le phénomène est lié en partie au moindre degré de contrôle exercé par les locataires que par les propriétaires. Dans leur catégorie, les locataires ont des fardeaux plus élevés à supporter en ce qui a trait au coût du logement par rapport à leurs revenus et présentent plus fréquemment des ratios problématiques à cet égard (consacrer plus de 50 pour cent du revenu au logement).

Il y a un lien entre le logement, le statut socioéconomique et la santé. Les coûts élevés du logement (comme pourcentage du revenu) ont été associés à une mauvaise santé mentale et générale. Selon certaines théories, il s'agirait d'un effet indirect, outre le problème primordial du stress et du manque d'estime de soi, découlant de difficultés matérielles relatives. Bon nombre de ces conséquences s'expliquent par les effets de proximité. Un processus de sélection naturelle du marché peut laisser un quartier en situation de déclin, même si une maison en particulier ne présente pas de conditions inférieures aux normes; mais dans de nombreux cas, logements médiocres et quartiers pauvres coexistent et s'allient pour combiner les problèmes de santé et de pauvreté.

Une bonne politique du logement et de bonnes interventions à cet égard peuvent aider à réduire au minimum les effets négatifs des problèmes liés au logement (y compris les effets de proximité) sur la santé et peuvent contribuer à l'aménagement de quartiers de meilleure qualité et à l'amélioration de la santé et de la productivité de la population. En outre, il peut être moins coûteux d'offrir à domicile des services de soutien en matière de santé, surtout aux personnes handicapées et aux personnes âgées fragiles, de même qu'aux personnes atteintes de maladies mentales et de toxicomanies, que des soins en institutions ou en milieu hospitalier.

## 2.5 Le logement en tant que système

Outre le lien inextricable qui existe entre le marché du logement et l'économie, le logement est aussi fortement interconnecté et constitue, de façon caractéristique, un système interdépendant.

Tous les ordres de gouvernement partagent un objectif commun : veiller à ce que le Canada ait une économie concurrentielle, prospère et une infrastructure sociale de soutien. Le système de logement est fondamental à cet objectif.

Un système de logement sain, inclusif et efficace est à la base même de collectivités fortes, dynamiques et viables qui, à leur tour, créent et soutiennent un pays fort. Au Canada, les familles et les personnes sont au cœur même du pays, et l'accès à des logements en bon état, sûrs et abordables est un atout clé de prospérité pour le Canada.

Les politiques et les programmes doivent s'attaquer tant aux besoins insatisfaits en matière de logement qu'aux besoins futurs de logement des familles et des personnes seules au Canada.

Pour une grande majorité de Canadiens, le système de logement fonctionne bien et permet à nombre d'entre eux de profiter de logements et de quartiers abordables et satisfaisants. Cela n'est cependant pas toujours le cas. Si le système de logement est affaibli ou incomplet, la réalisation de ce vaste objectif peut être compromise. Par exemple :

- En cas de manque de logements locatifs abordables, il est difficile d'orienter vers des logements convenables les personnes seules ou les familles qui se présentent aux refuges d'urgence. L'itinérance chronique ne peut être réduite sans une quantité suffisante de logements convenables avec services de soutien.
- Dans le même ordre d'idées, en l'absence de choix de logements supervisés pour les personnes âgées fragiles et les personnes atteintes de maladies mentales, la demande se replie vers les lits en établissements de soins de longue durée et en établissements hospitaliers plus coûteux.
- Un nombre insuffisant de logements à loyer peu élevé se traduit par une hausse des loyers, ce qui aggrave les problèmes de logement.
- Lorsque des personnes à faible revenu se concentrent dans un secteur, là où se trouvent les logements à plus faible coût, les problèmes de pauvreté se transforment en problèmes de quartier.
- Lorsque les prix des maisons augmentent rapidement ou que les taux d'intérêt échappent à toute maîtrise (comme ce fut le cas au début des années 1980), l'accès à la propriété est freiné et cela oblige les ménages à demeurer dans le secteur locatif. En conséquence, les taux d'inoccupation diminuent et les loyers augmentent. Cela porte atteinte aux ménages à faible revenu, dont la plupart sont locataires, et aggrave les problèmes d'abordabilité. Cela freine également l'accès à la propriété pour les jeunes familles, dont plusieurs ont déjà des dettes d'études et disposent de peu de moyens pour faire face aux prix élevés.

Au fil du temps, on constate la présence de contraintes et de lacunes dans différentes parties du système de logement du Canada. La raison d'être d'une vaste stratégie nationale en matière de logement est de surveiller le système et de mettre en place des mesures stabilisatrices et correctives, suivant les besoins.

Dans la formulation de recommandations pour un plan d'action et l'élaboration d'une stratégie nationale plus complète, il convient de chercher à savoir où sont les maillons faibles du système de logement du Canada. Où sont les contraintes dans le système et quelles en sont les causes sous-jacentes? Où sont les forces et est-ce possible d'en tirer profit pour améliorer le système dans son ensemble?

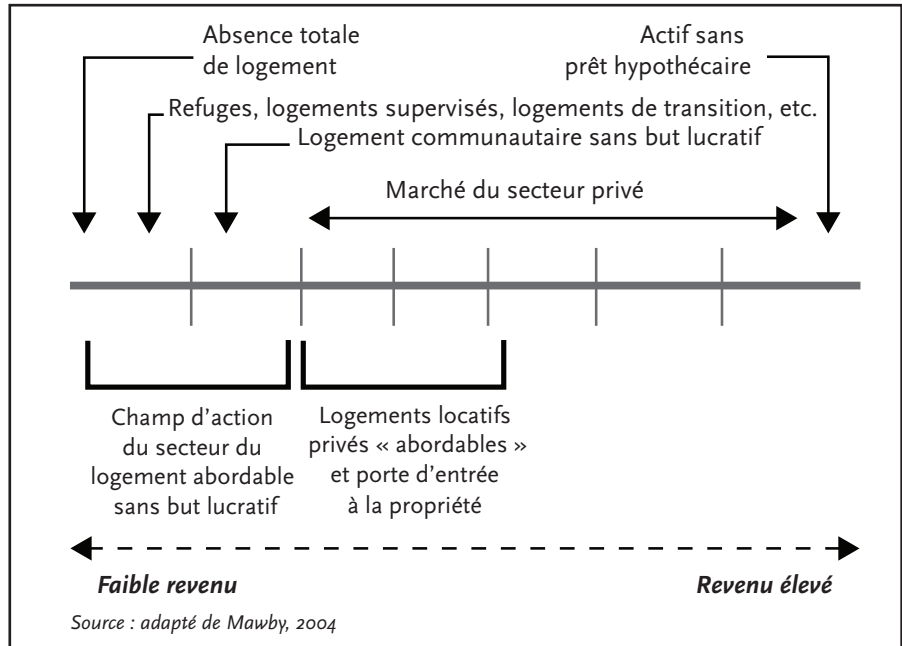
Comme l'indique la figure ci-contre, le système de logement peut être décrit comme un continuum allant de l'itinérance jusqu'aux situations où les familles et les personnes seules sont bien logées et profitent d'une qualité de vie élevée au sein de collectivités saines et dynamiques.

Dans ce continuum, la nécessité et le degré d'intervention publique visible varient également. Du côté gauche (itinérance) où les difficultés sont associées à un éventail complexe d'enjeux, notamment la santé mentale, l'abus d'alcool ou d'autres drogues et les toxicomanies, de même que l'insuffisance de revenus et la capacité restreinte de gagner sa vie (manque de compétences ou problèmes comportementaux), il est nécessaire d'intervenir et d'offrir un soutien public ou communautaire (y compris des services de soutien non liés au logement).

En parcourant le continuum, on constate que des logements publics et communautaires (organismes sans but lucratif et coopératives) ont été créés afin de répondre aux besoins de ceux qui sont incapables de fonctionner dans le marché, en raison principalement d'une demande qui reste sans résultats (trop peu de revenus pour déclencher une réponse du marché).

Le côté droit du continuum regroupe les diverses possibilités du marché liées, en général, à l'importance des revenus. S'il semble y avoir moins d'interventions de la part du gouvernement dans cette partie (marché) du continuum, c'est qu'elles sont moins visibles. Le gouvernement fédéral joue un rôle, par exemple, par sa réglementation relative aux prêteurs hypothécaires, sa politique monétaire qui influe sur les taux d'intérêt hypothécaire, la non-imposition des gains en capital dans le cas des résidences principales, etc., de même que par le mandat confié à la SCHL pour établir et soutenir un système de financement hypothécaire efficace au moyen d'un programme public d'assurance hypothécaire.

**Figure 3 – Le continuum de logement**



Soulignons que certains ménages qui accèdent à un logement par le biais du marché continuent d'éprouver des besoins de logement, surtout au chapitre de l'abordabilité. Le coût de leur logement absorbe une forte proportion de leur revenu, au delà de la norme de 30 pour cent communément utilisée comme point de repère (et ils sont nombreux à dépenser plus de 50 pour cent de leur revenu pour le logement). Le marché est efficace pour offrir des logements, mais pas nécessairement pour assurer des prix et des loyers bas et abordables

Autre caractéristique révélatrice du continuum de logement : celui-ci fonctionne dans les deux directions. Il n'est pas simplement question de donner aux ménages la possibilité de se déplacer de gauche à droite (améliorer les revenus et le niveau d'efficacité de la demande). Une stratégie nationale en matière de logement doit aussi inclure des initiatives et des stratégies pour pousser le marché à agir, stimuler et encourager les partenaires du secteur privé (constructeurs, promoteurs, courtiers immobiliers et prêteurs) à répondre à la demande marginale. Bien que l'objectif global consiste à réduire le nombre de ménages en situation de besoin, on peut continuer à poursuivre cet objectif en élargissant la portée et le rôle du marché, essentiellement en augmentant la proportion (86 pour cent) des ménages qui sont logés convenablement et à prix abordable afin de réduire le nombre de ménages qui demeurent en situation de besoin (14 pour cent).

### 3. Contraintes et faiblesses du continuum de logement

Le modèle de continuum de logement permet de faire ressortir les enjeux auxquels il faut s'attaquer, soit :

1. **la persistance de l'itinérance chronique ou de court terme et le coût élevé des mesures prises par les services d'urgence et institutionnels pour y faire face;**
2. **un parc de logements sociaux vieillissant en voie de détérioration, la fin des programmes de subvention menaçant jusqu'à 220 000 logements;**
3. **un déficit absolu de logements à loyer modique et une érosion continue du parc privé de logements à bas et à moyens loyers (démolition, augmentation des loyers et conversion en copropriété);**
4. **un problème criant d'abordabilité, en particulier pour les ménages à faible revenu;**
5. **les faibles taux de construction de nouveaux logements locatifs;**
6. **un accès limité à la propriété pour les ménages à moyen revenu;**
7. **la gestion des répercussions sur le milieu et les quartiers.**

Chacun de ces enjeux est abordé brièvement ci-dessous. Il convient de préciser que les contraintes et les faiblesses peuvent varier selon les villes et les régions. Dans l'élaboration de leurs stratégies locales, les municipalités devraient identifier les contraintes et les faiblesses les plus significatives afin d'établir leurs priorités. Il est toutefois probable que les enjeux décrits aux présentes existent à divers degrés dans la plupart des municipalités.

#### Enjeu 1 – Persistance de l'itinérance

L'itinérance est chaque jour plus visible dans les rues des villes canadiennes. À défaut de données officielles, l'ampleur de l'itinérance peut être jaugée au moyen de décomptes informels et de données administratives sur le taux de fréquentation des refuges.

Ces deux types de données indiquent que l'itinérance — particulièrement l'itinérance chronique — demeure stable ou continue d'augmenter. On n'observe aucune amélioration, sauf dans quelques villes où des programmes récents de logement transitoire et supervisé semblent donner de modestes résultats en stabilisant le nombre de sans-abri.

L'expérience acquise depuis 1999 dans de nombreuses municipalités canadiennes dans l'élaboration de programmes et d'approches intégrés pour faire face à

l'itinérance a jeté les bases d'une solution au problème. Dans la mise à jour de leurs plans communautaires, la plupart des collectivités ont visé d'éradiquer l'itinérance plutôt que de simplement la gérer. Un tel objectif exige des stratégies bien conçues et un parc de logements abordables et supervisés offrant un soutien approprié. Des efforts doivent aussi être faits pour prévenir l'itinérance, en intervenant notamment auprès des ménages à risque qui accusent des retards de paiement de loyer (conseils financiers, aide à l'emploi, etc.).

On estime que, chaque nuit, plus de 40 000 personnes — parmi lesquelles des familles avec enfants — dorment dans des refuges d'urgence au Canada. Selon des recherches, environ un cinquième des itinérants fréquentent les refuges de façon régulière et pendant une longue période. Comme ces itinérants chroniques mobilisent près de la moitié des lits et des ressources consacrées à l'itinérance, ceux-ci sont donc estimés à près de 20 000. L'élimination de l'itinérance chronique devrait donc être un objectif prioritaire d'une stratégie nationale. Il faudra donc au moins 20 000 places dans des logements abordables et supervisés pour que les autres interventions visant à réduire l'itinérance chronique ne soient efficaces (approche du « logement d'abord »).

À défaut d'une stratégie efficace et planifiée, les itinérants chroniques continueront de mobiliser les ressources des services d'urgence et institutionnels : services policiers et ambulanciers, hôpitaux psychiatriques et salles d'urgence. Le coût quotidien de ces services est entre quatre et dix fois plus élevé que le coût de programmes de logements transitoires et supervisés. Les recherches montrent que les efforts faits pour favoriser la santé mentale, l'abandon des drogues et le retour à l'emploi demeurent inefficaces si la personne n'a pas d'abord un logement. Dans la nouvelle approche du « logement d'abord », les programmes de logement supervisé constituent la première étape vers l'élimination et la prévention de l'itinérance.

#### Action prioritaire 1 – Réduire l'itinérance chronique au moyen d'une approche du « logement d'abord »

- Élargir l'accès à des logements abordables supervisés.
- Améliorer la coordination avec les services auxiliaires : santé mentale, traitement de la toxicomanie, supplément de revenu, conseils en habiletés fondamentales et aide à l'emploi.
- Améliorer la prévention en intervenant tôt et en s'assurant que des logements sont disponibles pour y diriger les personnes seules et les familles dès qu'elles se présentent à un refuge d'urgence.

## Enjeu 2 – Maintenir la viabilité du parc de logements sociaux

Au Canada, les programmes de logements sociaux existent depuis les années 1950. Les premiers logements construits ont aujourd'hui plus de 50 ans et nécessitent des travaux de rénovation. Même des logements plus récents, construits dans les années 1960 et 1970, accusent un manque d'entretien à cause de ressources en capital insuffisantes. Le parc de logements sociaux doit maintenant être modernisé afin d'être en état d'accueillir des ménages à faible revenu. Les travaux d'entretien et de modernisation sont estimés en moyenne, de 15 000 à 25 000 dollars par logement, comparativement à plus de 100 000 dollars (et plus de 200 000 dollars dans certaines villes) pour la construction d'un logement abordable.

En parallèle, les subventions à long terme qui ont permis de maintenir les loyers à un niveau abordable commencent à venir à échéance, en même temps que les hypothèques. Au cours de la prochaine décennie, les subventions annuelles fédérales aux logements sociaux diminueront de 500 millions de dollars. Dans la plupart des cas, si les provinces (les municipalités en Ontario) continuent d'assurer un partage des coûts de même niveau, ces projets à risque demeureront viables<sup>8</sup>. Cependant, alors que les subventions provinciales (municipales en Ontario) se maintiendront, les dépenses fédérales continueront de décliner.

On estime à 220 000 le nombre de logements sociaux ayant besoin de rénovations mais ne produisant pas suffisamment de revenus pour demeurer viables après l'échéance des subventions actuelles. Cela représente un tiers du parc de logements sociaux et comprend de nombreuses propriétés occupées par les Autochtones vivant en régions urbaines. Même avec des subventions, les fonds disponibles pour assurer de pérennité des logements sont insuffisants. Tous ces logements sociaux sont destinés à des ménages à très faible revenu, dont une forte proportion vivant d'aide sociale. Leur possibilité de pérennité est donc menacée par des loyers faibles et par l'incapacité d'obtenir un refinancement (la situation est meilleure dans le cas des logements à revenus mixtes ayant des revenus de location plus élevés). En réformant les pratiques d'établissement des loyers pour les bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans des logements sociaux, il serait possible d'améliorer les revenus locatifs et les possibilités de financement<sup>9</sup>.

Dans le cas de certains logements sociaux caractérisés par une forte concentration de pauvreté (une conséquence de politiques visant à affecter les ressources limitées aux plus démunis) ou dans un état de dégradation important, il serait peut-être préférable de reconstruire à neuf. Une telle initiative pourrait être prise dans le cadre d'un projet de réhabilitation globale d'un quartier. L'aménagement de logements à revenus mixtes permettrait à la fois de réduire la concentration de pauvreté et d'accroître les revenus disponibles pour la maintenance et l'entretien. Dans les

autres cas, la modernisation se révélera beaucoup moins coûteuse que la reconstruction sur le même terrain ou ailleurs. Dans tous les cas, des subventions aux immobilisations seront nécessaires. À cet égard, les politiques devraient être assouplies pour permettre le refinancement des logements sociaux.

### Action prioritaire 2 – Maintenir et renouveler le parc de logements sociaux

- Revoir les pratiques de fixation des loyers pour les bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans des logements sociaux.
- Investir dans la modernisation et la remise en état des logements sociaux lorsque cela est approprié, sur le plan notamment de l'amélioration éconergétique.
- Lorsque la reconstruction de logements ou la réhabilitation d'un quartier est plus indiquée, veiller à ce que les politiques ne créent pas d'obstacles à la mise en œuvre.

## Enjeu 3 – Érosion du parc privé de logements à bas et à moyens loyers

Les programmes de logements sociaux ne constituent pas l'unique source de logements relativement abordables. Historiquement, le secteur privé a été le principal fournisseur de ce type de logements, qu'il s'agisse de logements sociaux proprement dits ou de logements aménagés dans des résidences unifamiliales ou jumelées. Il est toutefois évident que les forces du marché contribuent au tarissement de cette source de logements relativement abordables. Avec l'âge, les immeubles sont démolis ou modernisés et convertis.

Entre les recensements de 2001 et de 2006, le nombre de logements locatifs n'a pas augmenté au Canada pour la première fois de son histoire<sup>10</sup>. Au cours de cette période, près de 90 000 nouveaux logements locatifs ont été construits, dont quelque 27 000 grâce aux programmes de logement abordable de la SCHL. Normalement, le parc aurait donc dû s'enrichir de 90 000 logements locatifs.

<sup>8</sup> En Ontario, la responsabilité du financement des logements sociaux existants a été transférée aux municipalités en 2000. Cette réduction des dépenses se manifesterait donc localement et les municipalités devront faire face à l'augmentation des coûts qui résultera de la fin des subventions fédérales.

<sup>9</sup> Les personnes recevant de l'aide sociale qui vivent dans des logements sociaux ont un loyer fixé, administrativement, à un niveau minimal. Cela a pour effet de réduire les revenus de loyer des gestionnaires de logements sociaux et de créer des enjeux de viabilité, en particulier dans les propriétés à forte concentration de ménages comptant sur l'aide sociale. La réforme de la politique de fixation des loyers pourrait améliorer efficacement la viabilité.

<sup>10</sup> Le nombre réel de logements locatifs occupés a diminué de 39 000. Une bonne partie de cette diminution résulte de l'évolution du taux d'inoccupation, qui est passé de 1,7 à 2,7 pour cent (moyenne nationale), ce qui représente environ 30 000 logements. Après rajustement aux taux d'inoccupation mesurés lors des deux recensements, le parc de logements locatifs est demeuré relativement stable.

Comme on n'observe aucune augmentation (et même une légère baisse), cela signifie qu'environ 90 000 logements ont disparu à la suite de démolition, de conversion en copropriété ou d'une reprise de possession de la part du propriétaire. On estime qu'au moins la moitié de ces logements perdus (45 000 logements locatifs) comptaient parmi les plus vieux et les plus abordables.

Ainsi, malgré la construction de 27 000 nouveaux logements abordables, l'ensemble du parc de logements abordables a décliné d'environ 45 000. Cela signifie qu'une stratégie axée uniquement sur la construction de nouveaux logements n'est pas suffisante pour freiner la perte de logements abordables. Il faut aussi intervenir au chapitre du processus qui cause cette érosion en procédant à l'acquisition et à la préservation des logements existants.

Entre 2001 et 2006 — uniquement à Vancouver, Calgary et Toronto —, plus de 90 000 logements de 1 700 immeubles ont changé de propriétaires. Les nouveaux investisseurs ont souvent entrepris des rénovations afin de pouvoir augmenter les revenus de location. Ces logements ont ainsi cessé de faire partie du parc de logements abordables. Les données révèlent que la valeur moyenne de ces transactions s'établissait entre 84 000 et 98 000 dollars par logement, soit environ 60 pour cent du coût moyen de construction de nouveaux logements dans ces trois villes. Les programmes de logement abordable de la SCHL visent des loyers correspondant à la moyenne du marché; il serait donc avantageux d'acquérir des immeubles dont les loyers sont déjà à ce niveau afin de maintenir le parc de logements abordables à l'intention des ménages à faible revenu<sup>11</sup>.

L'acquisition d'immeubles existants permet l'établissement de revenus mixtes tout en évitant le syndrome « pas dans ma cour » associé à la nouvelle construction. Dans les quartiers touchés par l'embourgeoisement, l'acquisition permet aux ménages à faible revenu d'avoir accès à un logement malgré la flambée du marché (voir l'enjeu 7 plus loin). L'amélioration des revenus locatifs consécutive au changement de locataires permet en outre l'interfinancement des locataires à faible revenu. En facilitant l'acquisition d'immeubles à logements à loyer modique par des coopératives ou des organismes sans but lucratif, on assure aussi le maintien de logements abordables d'une manière rentable, puisque les loyers de ce type d'organisation n'augmentent pas au rythme du marché.

Lorsque des travaux majeurs s'imposent, la rénovation n'est pas nécessairement moins coûteuse que la nouvelle construction. Dans le passé, la plupart des immeubles acquis par des coopératives ou des organismes sans but lucratif ont nécessité d'importants travaux de rénovation. À petite échelle, les acquisitions devraient viser des immeubles en relativement bon état et ne nécessitant pas d'investissements additionnels importants. Cette approche doit être envisagée sans toutefois constituer l'essentiel de la stratégie<sup>12</sup>.

Si l'acquisition d'immeubles (aux conditions du marché) par des organismes sans but lucratif peut permettre de maintenir l'abordabilité à long terme, il reste que les propriétaires ne sont pas toujours intéressés à vendre. Les immeubles vieillissants, qui appartiennent souvent à de petits propriétaires, nécessitent généralement des travaux de rénovation. Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) a démontré son efficacité pour améliorer l'état des immeubles vieillissants à propriété privé tout en assurant le contrôle des loyers (le prêt est conditionnel à un contrôle des loyers). Le renouvellement du PAREL (à cette fin et pour aider les propriétaires à faible revenu) constitue un élément important d'une stratégie globale du logement.

Le coût élevé des charges de logement s'explique aussi par l'augmentation du prix de l'énergie qui est de plus en plus supporté par les locataires. Un programme d'efficacité spécifique permettrait aux propriétaires d'améliorer le rendement énergétique de leurs immeubles et de remplacer les vieux appareils ménagers inclus dans le loyer, ce qui se traduirait par une baisse du coût du logement.

### **Action prioritaire 3 – Préserver et améliorer le parc de logements relativement abordables**

- S'assurer que les programmes de financement des immobilisations permettent l'acquisition d'immeubles existants lorsque cette option est rentable.
- Renouveler et élargir le programme PAREL pour les logements locatifs, la conversion et la propriété.
- Mettre en œuvre des programmes d'efficacité énergétique pour stimuler les mesures permettant de réduire les émissions atmosphériques et la facture énergétique.

<sup>11</sup> Avec des loyers correspondant à la moyenne du marché, les revenus locatifs de tels immeubles permettent un financement pouvant varier entre 75 et 85 pour cent de la valeur, ce qui n'exige qu'un soutien financier minimal (entre 15 et 25 pour cent de la valeur). Lorsque cette subvention aux immobilisations est inférieure au coût d'une nouvelle construction, l'acquisition constitue la solution la plus rentable.

<sup>12</sup> Si l'immeuble est acquis par un investisseur privé (incluant au moyen de fonds institutionnels et immobiliers), il est probable que les loyers augmentent. L'avantage des organismes sans but lucratif est qu'ils ont pour principal objectif de maintenir les loyers à un niveau abordable.

## Enjeu 4 – L’abordabilité constitue l’enjeu primordial

Il existe une pénurie de logements abordables loués à moins de 500 dollars par mois et accessibles à des ménages ayant un revenu inférieur à 20 000 dollars par année, mais le nombre total de logements est suffisant dans la plupart des villes. Les pénuries ponctuelles que l’on observe dans certains marchés sont abordées à l’enjeu 5 qui suit.

Dans bien des cas, les ménages à faible revenu habitent un logement dont le loyer dépasse leurs moyens. Cela est dû au manque de logements abordables et au fait que des ménages ayant un revenu légèrement plus élevé (qui pourraient théoriquement se permettre un loyer supérieur) occupent des logements à loyer modique.

Les recherches sur le logement devraient clairement porter sur l’enjeu prédominant de l’abordabilité. Pour les ménages consacrant plus de 30 pour cent de leurs revenus au logement, l’abordabilité est à l’origine de 93 pour cent des besoins de logement les plus impérieux. Pire, plus de 700 000 ménages canadiens — presque tous locataires — ont consacré en 2001 plus de 50 pour cent de leurs revenus au logement<sup>13</sup>.

Plusieurs moyens peuvent permettre d’alléger ce fardeau : les suppléments-logements, les prestations d’aide au logement liées à un ménage et non à un logement, ainsi que des réformes à l’aide sociale.

Lorsque des bénéficiaires de l’aide sociale éprouvent de sérieux problèmes à payer leurs loyers, cela est dû à l’insuffisance et à la non-indexation de la part de l’aide sociale allouée au logement<sup>14</sup>. En augmentant cette part et en l’indexant à l’évolution du coût des loyers (selon les données annuelles de la SCHL), il serait possible de corriger la situation.

Dans le cas des personnes âgées bénéficiant du Programme de sécurité de la vieillesse (un tiers des locataires consacrant plus de 50 pour cent de leurs revenus au logement) et des petits salariés, l’aide au logement permettrait d’alléger un tel fardeau. Quatre provinces ont déjà mis en œuvre des programmes d’aide au logement pour les personnes âgées. Toutefois, dans la plupart des cas, les prestations ou le loyer maximal admissible ne sont pas indexés et l’aide au logement est insuffisante pour résoudre le problème.

Les personnes seules et les ménages à faible salaire (occupant souvent deux emplois à temps partiel ou plus sans avantages sociaux) éprouvent de graves problèmes de logement. La fluctuation de leurs revenus entraîne des difficultés à payer le loyer, des défauts de paiement, l’éviction et possiblement une période d’itinérance. Des programmes comme le « Streets to Homes » de Toronto ont démontré

que l’aide au logement peut avoir un effet stabilisant en permettant aux locataires de trouver et de conserver un logement. Une telle mesure permet aussi de venir en aide aux locataires en défaut de paiement qui risquent l’éviction. Des prestations de logement bien conçues, prévoyant des maximums, permettent de contrôler les comportements de surconsommation tout en assurant l’équilibre budgétaire des programmes.

### Action prioritaire 4 – Élargir et réformer les programmes d’aide au logement

- Revoir les prestations d’aide au logement et d’aide sociale, les indexer et les ajuster au besoin en fonction des loyers du marché.
- Revoir les programmes provinciaux d’aide au logement en ajustant les maximums de manière à éviter que la prestation de base serve à payer l’excédent du coût du loyer.
- Étudier la possibilité d’établir des allocations de logement transférables pour les ménages de travailleurs à bas revenus éprouvant des problèmes de logement et veiller à ce que les prestations tiennent compte des loyers du marché (indexation).

## Enjeu 5 – Niveau insuffisant de construction de nouveaux logements locatifs

Malgré une diminution importante de leur proportion (de 37 pour cent en 1996 à un peu plus de 32 pour cent en 2006), les locataires représentent environ un tiers de tous les ménages au Canada. Cependant, les logements locatifs n’y ont représenté que moins de neuf pour cent des mises en chantiers résidentielles au cours de la dernière décennie. Correspondant à moins du tiers de la proportion de locataires, ce faible taux ne peut conduire à long terme qu’à une érosion des logements disponibles, à une diminution du taux d’inoccupation et à des pressions à la hausse sur les loyers<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Le recensement de 2001 faisait état de 735 000 locataires (19 pour cent de tous les locataires) consacrant plus de 50 pour cent de leurs revenus au logement. De ce nombre, 293 000 locataires y consacraient plus de 100 pour cent. Cette donnée s’explique par la variation des revenus des ménages et par les modifications de loyers consécutives à un déménagement. Le recensement faisait état du loyer courant (mai 2001) mais des revenus de l’année précédente (2000). Pour estimer les besoins les plus impérieux, la SCHL exclut les ménages ayant un revenu négatif ou consacrant plus de 100 pour cent de leurs revenus au logement. En tenant compte de ces rajustements, le nombre de locataires ayant consacré plus de 50 pour cent de leurs revenus au logement en 2001 s’établissait à 442 000.

<sup>14</sup> Les données de Statistique Canada pour 2004 indiquent que les ménages éprouvant de sérieuses difficultés (consacrant au logement plus de 50 pour cent de leurs revenus) sont presque toujours des locataires et qu’ils dépendent à 80 pour cent de l’aide sociale.

<sup>15</sup> Cela ne s’est pas encore concrétisé à cause d’une faible demande et d’un meilleur accès à la propriété. On constate cependant une diminution du nombre de logements modestes et une augmentation disproportionnée des loyers des logements relativement modestes. Entre 2001 et 2006, les loyers du premier quartile (les 25 pour cent inférieurs) ont augmenté trois fois plus rapidement que les loyers des autres quartiles (loyers plus élevés).

À court terme, la demande pour des logements locatifs est comblée par des logements inoccupés, des copropriétés en location et des logements aménagés dans des résidences. En réalité, les immeubles à logements pris en compte par la SCHL (trois logements ou plus) ne représentent que la moitié (49 pour cent) des logements locatifs au Canada. Le parc « informel » de logements locatifs est donc très important (51 pour cent).

Si un tiers des ménages sont locataires, la construction de logements locatifs devrait représenter une proportion similaire des mises en chantiers résidentielles. Cependant, comme les immeubles à logements ne représentent que la moitié du parc locatif, il serait plus réaliste de viser une cible d'environ 16 pour cent des mises en chantiers, ce qui constitue près du double de la proportion (neuf pour cent) enregistrée au cours de la dernière décennie.

Le taux d'inoccupation moyen des immeubles à logements construits spécialement pour la location s'établit à 2,7 pour cent à l'échelle nationale, ce qui est à peine inférieur au niveau de trois pour cent généralement considéré comme l'indicateur d'un marché en santé. Dans certaines villes — surtout dans l'Ouest —, les taux d'inoccupation sont beaucoup plus faibles (tous les grands centres à l'ouest de l'Ontario affichent des taux inférieurs à deux pour cent). Il conviendrait donc de stimuler l'offre de logements.

Face à la pénurie de logements à loyer modique, une solution consiste à investir des fonds publics dans la construction de logements destinés aux ménages à faible revenu. Dans les régions où les forces du marché sont inopérantes (les faibles taux d'inoccupation ne stimulent pas la construction), les coopératives et les organismes sans but lucratif pourraient contribuer à l'accroissement de l'offre. Tel qu'indiqué à l'enjeu 7 plus loin, le soutien accordé à l'offre devrait s'appuyer sur des stratégies locales (mise en valeur de sites contaminés ou nouveaux développements). La rentabilité de chaque initiative de construction devrait être évaluée par rapport à l'acquisition d'un immeuble existant (enjeu 4).

Les mécanismes de zonage inclusif combinés aux investissements publics peuvent contribuer à l'accroissement de l'offre de logements. Le zonage inclusif est particulièrement efficace dans les projets de mise en valeur de sites contaminés pour assurer la construction de logements abordables avec le concours de programmes de subventions. Cette approche, largement utilisée au Royaume-Uni, a aussi fait ses preuves à Montréal et dans la mise en valeur des terrains de l'Exposition à Vancouver<sup>16</sup>. Dans une telle approche, il est cependant particulièrement essentiel d'établir un programme de financement prévisible à long terme. Il ne suffit pas de réserver des terrains au développement de logements abordables, il faut aussi en financer la construction. Comme la plupart des projets de réhabilitation s'étendent sur plusieurs années (de cinq à 20 ans), l'intégration de logements abordables exige des

programmes de financement d'un horizon comparable. La construction de logements abordables peut être confiée à un promoteur privé ou encore faire l'objet de partenariats avec des organismes sans but lucratif, comme au Québec et au Royaume-Uni.

D'autres solutions sont envisageables si l'on fait la distinction entre l'abordabilité et l'enjeu plus général de l'offre de logements locatifs. Ces solutions visent principalement à stimuler la construction d'un plus grand nombre de logements locatifs. Elles doivent tenir compte des obstacles à l'investissement et reconnaître que, pour un investisseur privé, la rentabilité passe nécessairement par des loyers considérablement supérieurs à la moyenne du marché.

Les investisseurs sont très sensibles aux risques liés aux changements de réglementation. L'imposition de mécanismes de contrôle des loyers peut avoir un impact majeur sur la rentabilité d'un projet et les investisseurs ne s'engageront pas s'ils craignent que le gouvernement provincial modifie les règles de contrôle des loyers. Au Québec, des règles de contrôle des loyers sont en vigueur depuis l'après-guerre, mais elles demeurent relativement constantes, contrairement à ce que l'on observe ailleurs. Il en résulte que le Québec affiche depuis longtemps le niveau le plus élevé de mises en chantiers d'immeubles locatifs au Canada, de même que la plus forte proportion de locataires (et une solide culture axée sur la location de logement). Le marché québécois accepte ces règles et les intègre au processus d'établissement des loyers.

Le traitement fiscal des placements immobiliers locatifs constitue également un frein à l'offre de logements. Progressivement, les changements apportés à la fiscalité entre 1972 et 1988 ont rendu de tels placements moins attrayants. Ceux qui font des placements dans des logements locatifs sont soumis à diverses taxes, dont certaines s'appliquent uniquement aux immeubles à logement et non, par exemple, aux immeubles locatifs commerciaux. Pour stimuler les placements dans de nouveaux logements, les meilleures mesures fiscales consisteraient à rembourser la TPS imposée sur les nouveaux immeubles à logements<sup>17</sup>, permettre le report de l'impôt sur le gain en capital et récupérer la dépréciation si les produits de la vente sont réinvestis dans un immeuble locatif, augmenter de quatre à cinq pour cent le taux d'allocation du coût en capital et rétablir la déductibilité des coûts accessoires<sup>18</sup>. De toutes

<sup>16</sup> Le zonage inclusif est aussi largement utilisé dans certaines régions des États-Unis. Parfois appliqué au développement de logements locatifs, il est plus souvent employé pour favoriser l'accès à la propriété des ménages à faible revenu.

<sup>17</sup> Malgré la réduction de la TPS prévue au Budget 2000, qui donne lieu à un taux réel de 4,5 pour cent (comparativement à sept pour cent), cette taxe est supérieure à celle qui s'appliquait auparavant uniquement aux matériaux et non à la main-d'œuvre. Contrairement aux investisseurs immobiliers commerciaux, qui perçoivent la TPS sur les loyers et peuvent utiliser la TPS payée pendant la construction comme crédit sur les intrants, les propriétaires d'immeubles à logements ne peuvent en faire autant puisque les loyers résidentiels sont exemptés de la TPS.

<sup>18</sup> Ces mesures fiscales sont décrites en détail dans le 2002 *Second Report of the Housing Supply Working Group* (ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario).

ces mesures, la clause de transfert en franchise d'impôt (report de l'impôt en cas de réinvestissement) est celle qui peut le plus stimuler de nouveaux placements dans les logements locatifs<sup>19</sup>.

### Action prioritaire 5 – Stimuler la construction de nouveaux logements locatifs

- Subventionner la construction de nouveaux logements abordables en s'appuyant sur des projets de réhabilitation de quartiers ou des projets de logements supervisés.
- S'assurer que les règles de contrôle des loyers sont stables, équitables et prévisibles.
- Revoir les politiques fiscales fédérales afin d'éliminer les obstacles aux investissements immobiliers locatifs et les remplacer par des mesures incitatives.
- Revoir les politiques fiscales fédérales afin de permettre le report de la taxe sur le gain en capital et la récupération de la dépréciation si les produits de la vente sont réinvestis.

### Enjeu 6 – Améliorer l'accès à la propriété pour les ménages à revenu moyen

Au cours de la dernière décennie, la proportion de propriétaires a connu une forte croissance au Canada. Après avoir progressé de moins de un pour cent entre 1971 et 1996 (pour atteindre 63 pour cent), la proportion s'est accrue de plus de cinq pour cent pour atteindre près de 68 pour cent en 2006. Cette croissance est attribuable à une période prolongée de taux hypothécaires historiquement bas. Malgré une légère augmentation, les taux hypothécaires demeurent favorables<sup>20</sup>.

L'augmentation de la proportion de propriétaires indique que l'accès à la propriété ne constitue pas un enjeu important, mais il pourrait le devenir pour les jeunes familles endettées par de gros prêts aux étudiants. Néanmoins, si on considère l'habitation comme un système intégré, l'accès à la propriété peut être un outil utile dans une stratégie de logement puisqu'il influe sur les taux d'inoccupation des logements locatifs.

L'accès à la propriété a largement contribué à réduire la demande sur le marché des logements locatifs, compensant ainsi le faible niveau de construction de nouveaux logements. Les prix des maisons — surtout dans l'Ouest canadien — ont toutefois connu des hausses importantes depuis 2001, ce qui risque de limiter l'accès à la propriété et d'accroître les pressions sur le marché des logements locatifs.

Pour les ménages se situant aux paliers supérieurs du groupe ayant un besoin impérieux de logement (entre 60 et

100 pour cent du revenu médian), la propriété est presque accessible<sup>21</sup>. Des mesures relativement peu coûteuses pourraient leur permettre d'y accéder. Il serait possible d'établir des partenariats avec des prêteurs et des promoteurs immobiliers afin de développer le marché de la propriété. On pourrait aussi intégrer la propriété à une stratégie de revenus mixtes comme c'est présentement le cas dans le projet de redéveloppement de Regent Park à Toronto. En facilitant l'accès des locataires à la propriété (par exemple au moyen de programmes de location en vue de l'achat), il est possible de libérer des logements sociaux pour des ménages qui sont plus démunis.

La flambée du marché de la revente dans certaines régions métropolitaines (Vancouver, Toronto, Calgary et certaines autres villes de l'Ouest) limite grandement l'accès à la propriété, mais une telle mesure pourrait être efficace dans plusieurs villes moins peuplées. Une recherche réalisée en 2005 indiquait qu'à Moncton (Nouveau-Brunswick), le nombre d'habitations vendues en 2001 à des prix abordables pour les ménages se situant au palier supérieur (les 30 pour cent supérieurs) du groupe ayant un besoin impérieux de logement dans cette ville a dépassé le nombre total de ces ménages. Un programme d'accès à la propriété permettrait de réduire considérablement le groupe ayant un besoin impérieux de logement tout en permettant à ces ménages de constituer un actif.

Il existe aux États-Unis plusieurs modèles de programmes d'accès à la propriété combinant des conseils financiers avant et après l'achat, des prêts à faible taux et, dans certains cas, une aide financière pour la mise de fonds. Ces programmes offrent aussi des conseils aux organismes communautaires sans but lucratif. Le Royaume-Uni a également mis en œuvre certaines innovations, comme la propriété partielle, le partage des capitaux et la location en vue de l'achat. Il faudrait stimuler des initiatives semblables au Canada.

La mesure proposée vise les ménages se situant au palier supérieur du groupe ayant un besoin impérieux de logement dont l'accès à la propriété peut être facilité au moyen d'une aide financière minimale et qui peuvent ainsi accumuler de la valeur. Cette stratégie peut se révéler efficace

<sup>19</sup> Cette mesure a aussi été avancée par l'Association canadienne de l'immeuble (ACI) et la Fédération canadienne des associations de propriétaires immobiliers (FCAPI), qui recommandent qu'elle s'applique à toutes les formes de placement immobilier (commercial, industriel et résidentiel) afin de maintenir l'équité fiscale et de maximiser les impacts d'une liquidité accrue.

<sup>20</sup> L'effet de l'augmentation d'environ un pour cent enregistrée depuis 2006 a été largement atténuée par la prolongation de la période d'amortissement jusqu'à 40 ans. Toute nouvelle hausse des taux hypothécaires aurait toutefois pour effet d'augmenter les coûts et de réduire la demande.

<sup>21</sup> Au Canada, le 60<sup>e</sup> centile du revenu correspond à peu près au revenu nécessaire pour payer le loyer moyen du marché sans y consacrer plus de 30 pour cent du revenu. Ce revenu correspond donc au palier supérieur du groupe ayant un besoin impérieux de logement. La mesure proposée vise spécifiquement les locataires de cette catégorie et non les ménages à très faible revenu pour lesquels elle pourrait se révéler contre-indiquée (la propriété s'accompagne d'obligations et de frais d'entretien incompatibles avec un faible revenu). Voir Mendelson, 2005.

pour réduire le nombre total de ménages ayant un besoin impérieux de logement.

Trois aspects fiscaux spécifiques devraient être indexés pour favoriser l'accès à la propriété : le seuil de prix donnant droit à un remboursement de la TPS, la contribution admissible en vertu du Régime d'accession à la propriété et les tranches d'imposition pour les droits de mutation immobilière appliqués dans certaines juridictions. Une telle indexation faciliterait l'accès à la propriété aux ménages qui sont au seuil de l'abordabilité.

### **Action prioritaire 6 – Améliorer l'accès à la propriété pour les ménages à revenu moyen**

- Collaborer avec les prêteurs et les promoteurs immobiliers à la mise en œuvre d'un programme d'accès à la propriété visant les ménages se situant au palier supérieur du groupe ayant un besoin impérieux de logement et les ménages à revenu moyen.
- Offrir des prêts et une aide financière à la mise de fonds lorsque c'est nécessaire.
- Indexer les seuils des trois aspects fiscaux influant sur l'accès à la propriété : le seuil de prix donnant droit à un remboursement de la TPS, la contribution admissible en vertu du Régime d'accession à la propriété et les tranches d'imposition pour les droits de mutation immobilière.

### **Enjeu 7 – Gérer les répercussions sur le milieu et les quartiers**

Les problèmes de logement et les façons de les résoudre ont d'importantes répercussions sur le milieu et plus particulièrement sur les quartiers.

La première de ces répercussions est liée au processus de « sélection naturelle » qui tend à se produire sur le marché, particulièrement dans le cas des logements à loyer modique. Les personnes seules et les familles à faible revenu disposent d'un pouvoir d'achat limité et ont donc tendance à s'installer dans les secteurs où les loyers sont les plus bas. Il s'agit souvent de quartiers où les maisons ou les terrains sont plus petits et où les logements coûtent moins chers, mais qui sont parfois en mauvais état. Ces quartiers sont généralement reconnus comme étant des secteurs où vit une population à faible revenu. Ce phénomène a pour conséquence d'entraîner une concentration de la pauvreté, ce qui aggrave souvent l'exclusion sociale et la détresse. Ces quartiers disposent de peu de lieux publics récréatifs (parcs et terrains de jeux), leurs écoles sont de qualité inférieure, les établissements commerciaux (épiceries, p. ex.) y sont peu nombreux, et leurs résidents pauvres deviennent souvent les victimes d'activités criminelles.

Les politiques de logement peuvent parfois contribuer à aggraver ces problèmes. Par exemple, les allocations de logement transférables conçues pour inciter à la recherche des logements les moins coûteux peuvent intensifier la concentration de la pauvreté dans les secteurs pauvres. Offrir uniquement une aide au logement aux familles qui s'installent dans les quartiers pauvres peut être insuffisante pour s'attaquer aux causes plus profondes qui contribuent à aggraver la pauvreté.

Un problème connexe est le fait que les ménages choisissent de s'installer dans des logements moins chers situés à l'extérieur de la ville, loin de l'emploi qu'ils occupent ou d'éventuelles possibilités d'emploi. Cet éloignement allonge leur temps de déplacement, augmente leurs coûts et leur niveau de stress, et est susceptible d'avoir des répercussions négatives sur l'environnement. Les programmes d'allocations de logement doivent également inclure des volets d'éducation et d'encadrement (et peut-être même des politiques claires interdisant certains secteurs). L'objectif doit consister à réduire les poches de pauvreté tout en mettant de l'avant des activités de développement communautaire afin d'améliorer les secteurs pauvres.

Le problème ci-dessus en évoque un autre : celui de l'embourgeoisement des quartiers. Les quartiers à faible revenu étaient habités autrefois par des travailleurs d'entreprises industrielles et manufacturières du centre-ville, désormais installées pour la plupart en périphérie. De nombreuses zones industrielles et d'activités portuaires ont cédé la place à des aires de festivals et à des copropriétés de luxe en bordure de l'eau. Comme ces nouveaux projets débordent sur les quartiers à faible revenu, les consommateurs à revenu moyen et élevé sont intéressés à y vivre, ce qui transforme le quartier, fait disparaître les logements à loyer modique et déplace, en bout de ligne, les résidents pauvres. Il faut s'efforcer de préserver les propriétés existantes ou du moins de garantir que le réaménagement fait de la place à la population à faible revenu et à la population qui habite déjà le quartier.

De préférence, les Villes devraient profiter des possibilités de création de logements abordables qu'offrent les maisons moins chères et les logements à loyer modique des quartiers pauvres, tout en améliorant ces quartiers, processus que l'on pourrait appeler « gestion de l'embourgeoisement ».

Dans le cas d'immeubles locatifs négligés par certains propriétaires, l'aide à l'accession à la propriété peut s'avérer une stratégie utile pour stabiliser un secteur; l'arrivée de ménages à revenu modeste et moyen qui, en tant que propriétaires, ont à cœur leur collectivité, peut faire une différence (cette pratique est mise de l'avant avec succès à Winnipeg). Le fait d'acquérir et d'améliorer des propriétés locatives en mauvais état contribue à en rehausser l'apparence et permet de faire en sorte que ces propriétés demeurent à la portée des résidents à faible revenu.

Montréal et Vancouver ont utilisé cette formule. Dans le cas du réaménagement des vieux quartiers et des sites contaminés (anciens terrains industriels), les politiques d'inclusion peuvent encourager et faciliter le développement de secteurs à revenus mixtes et permettre de préserver des logements à la portée des résidents à faible revenu. Les répercussions des investissements consacrés à la production de nouveaux logements abordables dans de tels secteurs vont plus loin que la simple création de nouveaux logements.

Pour être efficaces, les politiques en matière de logement doivent prendre en compte les répercussions qu'ont différentes autres politiques sur le milieu et sur les quartiers, pour que les interventions au chapitre du logement soient conçues de manière à compléter et à renforcer les efforts déployés dans d'autres sphères, tels la réduction de la pauvreté, le développement économique communautaire et l'édification de collectivités en santé. Il est également important que les cadres de financement soient prévisibles et établis à long terme, parce que la transformation de quartiers en milieu urbain exige du temps et des efforts soutenus.

La recherche sur les investissements dans le développement communautaire aux États-Unis a révélé que des investissements concentrés dans des secteurs ciblés pouvaient avoir des répercussions importantes — une fois atteint un certain niveau d'investissement. Par contre, investir les mêmes sommes dans un territoire géographique plus étendu n'entraînait pas les mêmes effets de renforcement et n'avait pas les mêmes résultats. Par exemple, dans le cas d'un programme de soutien à la construction de logements abordables, ou de programmes de remise en état tel que le PAREL, il peut être plus efficace de cibler certains quartiers que de faire un appel général de propositions. Montréal compte à son actif de nombreuses initiatives fructueuses axées sur des quartiers précis.

### **Action prioritaire 7 – Gérer les répercussions sur le milieu et les quartiers**

- Garantir que les stratégies locales en matière d'habitation prennent en compte les éventuelles répercussions des programmes sur le milieu, et tenter d'intégrer ces stratégies aux plans d'urbanisme, de croissance intelligente et de réaménagement des quartiers.
- Demander que la législation provinciale autorise les municipalités à élaborer des règlements de zonage inclusif et à exiger l'inclusion de logements abordables (à vendre ou à louer), pourvu que les règlements prévoient des compensations appropriées pour les promoteurs.
- Garantir que le logement abordable et la revitalisation des quartiers bénéficient d'un financement suffisant et approprié (y compris du financement pour faciliter l'inclusion susmentionnée).

## *4. Rôles et responsabilités*

Le présent mémoire a pour grand objectif de stimuler les appuis à l'égard d'un financement soutenu qui permette la mise en œuvre à une échelle significative de plans d'action locaux. Pareille démarche exige des politiques habilitantes et de soutien, certains changements aux politiques, ainsi que d'importants mécanismes de financement mis de l'avant principalement par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Dans la partie précédente, différents domaines d'action prioritaires ont été énumérés. Dans la majorité des cas, l'ordre de gouvernement auquel incombe au premier chef la responsabilité d'action dans un domaine donné ressort clairement. Par exemple, les changements à la loi et aux règlements fédéraux sur l'impôt relèvent évidemment du gouvernement fédéral (ministère des Finances); et la révision et la réforme des politiques d'aide au revenu (les allocations pour le logement incluses dans les programmes d'aide au revenu) sont l'affaire des provinces.

Dans certains cas, la mise en œuvre se fait à l'échelle locale et exige la participation du gouvernement municipal, mais également un cadre souple et habilitant capable d'assurer le financement requis (du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux et territoriaux) pour faciliter la mise en œuvre, sans politiques restrictives. Par le passé, les programmes de financement à l'intention des municipalités s'inscrivaient dans un cadre prescriptif qui ne permettait guère de s'adapter aux problèmes locaux. Un financement plus souple permet aux municipalités de maximiser les résultats. Les contraintes devraient être remplacées par des principes et des résultats attendus. Compte tenu de sa nature, le logement exige des périodes de planification et de construction relativement longues, de même qu'un financement raisonnablement prévisible et soutenu; chose certaine, le financement ne doit pas être à court terme ni temporaire, et doit s'inscrire dans des programmes de plus de deux à trois ans, comme ce fut le cas au cours des dernières années.

Dans certaines récentes initiatives dans le domaine de l'itinérance et — quoique dans une moindre mesure — dans celui du logement abordable, on commence à prendre en compte la notion de planification et de prestation globales des services à l'échelle locale. Ces initiatives ont cependant exigé du gouvernement fédéral qu'il fasse preuve de leadership et consente des investissements dans le cadre de programmes à frais partagés, pour que les provinces participent et cessent de réduire leur contribution.

L'Initiative nationale pour les sans-abri exigeait clairement l'élaboration de plans communautaires globaux qui stimulent la mise en œuvre de projets coopératifs, notamment avec les organismes gouvernementaux, les fournisseurs de

services communautaires et les agents de prestation de services, et qui contribuent ainsi à une meilleure répartition du financement entre les différents ordres de gouvernement. Ce modèle a prouvé son efficacité. Plusieurs projets locaux ont été couronnés de succès et des résultats positifs commencent à se faire sentir par la progression moins rapide de l'itinérance; on assiste même dans certains cas à un renversement des tendances. Ce constat a créé de solides assises sur lesquelles se fonder et donné lieu à la recommandation de renouveler et d'étendre la Stratégie de partenariats de lutte contre l'itinérance. Certaines collectivités ont restructuré leurs plans et visent maintenant à éliminer l'itinérance chronique d'ici à 10 ans (Edmonton, p. ex.).

Dans le domaine connexe, quoique plus vaste, du logement abordable, il n'y avait aucune exigence claire relative à l'élaboration de plans globaux, mais de nombreuses municipalités ont cependant décidé d'emprunter cette voie (par ex., Montréal, Toronto, Waterloo, Ottawa, Edmonton et, plus récemment, le Grand Vancouver). Les besoins de logement ont été situés dans une gamme ou un continuum de besoins, si bien que les stratégies mises de l'avant ont comporté des investissements stratégiques pouvant se traduire en résultats significatifs (par ex., revitalisation de secteurs pauvres et intégration de logements abordables dans des quartiers en voie d'embourgeoisement). Tout comme dans le cas des plans de lutte contre l'itinérance, les petites et grandes municipalités ont tiré parti, pour ces stratégies, de programmes de financement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, mais elles y ont également investi leurs propres ressources (octroi de subventions et prestation d'une aide en nature, sous forme de terrains ou d'exemption de paiement des redevances ou des coûts de développement).

Bref, les dernières années ont montré que lorsque les différents ordres de gouvernement soutenaient les secteurs disposant d'expertise et de ressources, il était possible de parvenir à des formules globales coordonnées capables d'améliorer les choses. Toutefois, pour obtenir des résultats significatifs à plus grande échelle il faudra un financement soutenu et prévisible plus considérable que ce que ne permettent les seuls revenus municipaux.

Le tableau qui suit donne un aperçu des ordres de gouvernement qui, en toute logique, devraient s'occuper au premier chef de différents domaines d'action prioritaire. Bien que de nombreux domaines exigent l'intervention des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, leur mise en œuvre exige également la participation des gouvernements municipaux. Dans la majorité des cas, les politiques ou les programmes feront appel à des acteurs et partenaires du secteur privé ou communautaire, qui auront eux aussi des rôles importants à jouer, mais l'objectif consistait ici à faire ressortir les rôles des gouvernements au chapitre de la facilitation du financement et de la mise en place des politiques appropriées. (Voir les tableaux à la page 23 et 24)

## 1 – Réduire l’itinérance chronique au moyen d’une approche du « logement abordable »

Élargir l'accès à des logements abordables supervisés.	Gouvernement fédéral — Renouveler et réviser la Stratégie de partenariats de lutte contre l’itinérance — Préparer et mettre à jour les plans communautaires. Gouvernements municipaux — Préparer et mettre à jour les plans communautaires.
Améliorer la coordination avec les services auxiliaires : santé mentale, traitement de la toxicomanie, supplément de revenu, conseils en habiletés fondamentales et aide à l’emploi.	Ministères provinciaux responsable du logement, de la santé et de l’aide sociale) – qui doivent également se fonder sur les plans communautaires locaux.
Améliorer la prévention en intervenant tôt et en s’assurant que des logements sont disponibles pour y diriger les personnes seules et les familles dès qu’elles se présentent à un refuge d’urgence.	Ministères provinciaux responsables du logement, en coopération avec les organismes de services communautaires, telles les banques de prêts

## 2 – Maintenir et renouveler le parc de logements sociaux

Revoir les pratiques de fixation des loyers pour les bénéficiaires de l’aide sociale vivant dans des logements sociaux.	Ministères provinciaux responsables du logement et de l’aide sociale
Investir dans la modernisation et la remise en état des logements sociaux lorsque cela est approprié, sur le plan notamment de l’amélioration éconergétique.	Ministères provinciaux responsables du logement — à titre de propriétaires de ces logements (doivent également intervenir au chapitre de la réforme des politiques d’établissement des loyers, lorsque celles-ci entravent la viabilité des projets).
Lorsque la reconstruction des logements ou la réhabilitation d’un quartier est plus indiquée, veiller à ce que les politiques ne créent pas d’obstacles à la mise en œuvre.	Gouvernement fédéral — SCHL, et ministères provinciaux responsables du logement — les deux ordres de gouvernement ont des politiques contraignantes (notamment celles de la SCHL en matière de prêt et de réutilisation des éléments d’actif).

## 3 – Préserver et améliorer le parc de logements relativement abordables et favoriser les possibilités de nouveaux partenariats

S’assurer que les programmes de financement des immobilisations permettent l’acquisition d’immeubles existants lorsque cette option est rentable.	Gouvernement fédéral — SCHL, et ministères provinciaux responsables du logement — le cadre de financement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doit comporter des politiques habilitantes.
Renouveler et élargir le programme PAREL pour les logements locatifs, la conversion et la propriété.	Gouvernement fédéral — SCHL
Mettre en œuvre des programmes d’efficacité énergétique pour stimuler les mesures permettant de réduire les émissions atmosphériques et la facture énergétique.	Gouvernement fédéral — Ressources naturelles Canada, et les ministères provinciaux de l’environnement — lien avec le renouvellement des infrastructures municipales et les politiques de renforcement

## 4 – Élargir et réformer les programmes d’aide au logement

Revoir les prestations d’aide au logement et d’aide sociale, les indexer et les ajuster au besoin en fonction des loyers du marché.	Ministères provinciaux responsables du logement et de l’aide sociale
Revoir les programmes provinciaux d’aide au logement en ajustant les maximums de manière à éviter que la prestation de base serve à payer l’excédent du coût du loyer.	Ministères provinciaux responsables du logement et de l’aide sociale
Étudier la possibilité d’établir des prestations d’aide au logement transférables pour les ménages de travailleurs à bas revenus éprouvant des problèmes de logement et veiller à ce que les prestations tiennent compte des loyers du marché (indexation).	Ministères provinciaux responsables du logement et de l’aide sociale

### 5 – Stimuler la construction de nouveaux logements locatifs

Utiliser les subventions destinées au logement abordable pour financer la construction de nouveaux logements abordables en s'appuyant sur des projets de réhabilitation de quartiers ciblés ou de logements à vocation spéciale ou supervisés.	Politiques habilitantes des gouvernements F-T-P et stratégies municipales et communautaires locales (sociétés sans but lucratif et coopératives)
S'assurer que les règles de contrôle des loyers sont stables, équitables et prévisibles.	Ministères provinciaux responsables du logement et de la protection du consommateur
Revoir les politiques fiscales fédérales afin d'éliminer les obstacles aux investissements immobiliers locatifs et les remplacer par des mesures incitatives.	Ministère fédéral des Finances
Revoir les politiques fiscales fédérales afin de permettre le report de la taxe sur le gain en capital et la récupération de la dépréciation si les produits de la vente sont réinvestis.	Ministère fédéral des Finances

### 6 – Améliorer l'accès à la propriété pour les ménages à revenu moyen

Collaborer avec les prêteurs et les promoteurs immobiliers à la mise en œuvre d'un programme d'accès à la propriété visant les ménages se situant au palier supérieur du groupe ayant un besoin impérieux de logement et les ménages à revenu moyen.	Gouvernements municipaux (possiblement la FCM, par l'entremise d'organismes d'affaires nationaux tels que l'ACI et l'ACCHA.
Offrir des prêts et une aide financière à la mise de fonds lorsque c'est nécessaire.	Gouvernement fédéral — SCHL, et les ministères provinciaux responsables du logement — politiques habilitantes; administration à l'échelle locale (partenaires communautaires).
Indexer les seuils des trois aspects fiscaux influant sur l'accès à la propriété : le seuil de prix donnant droit à un remboursement de la TPS, la contribution admissible en vertu du Régime d'accession à la propriété et les tranches d'imposition sur les droits de mutation immobilière.	Ministère fédéral des Finances

### 7 – Gérer les répercussions sur le milieu et les quartiers

Garantir que les stratégies locales en matière de logement tiennent compte des éventuelles répercussions des programmes sur le milieu et tenter d'intégrer ces stratégies aux plans d'urbanisme, de croissance intelligente et de réaménagement des quartiers.	Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux — cadre habilitant; gouvernements municipaux.
Demander que la législation provinciale autorise les municipalités à élaborer des règlements de zonage inclusif et à exiger l'inclusion de logements abordables (à vendre ou à louer), pourvu que les règlements prévoient des compensations appropriées pour les promoteurs.	Gouvernements provinciaux — règlements municipaux (ministère des Affaires municipales)
Garantir que le logement abordable et la revitalisation des quartiers bénéficient d'un financement suffisant et approprié (y compris du financement pour faciliter l'inclusion susmentionnée).	Financement de sources fédérales, provinciales et territoriales

## 5. Fixer des résultats cibles

Les gouvernements municipaux du Canada proposent les cibles ci-dessous dans le cadre d'un programme de financement global, assorti des politiques de soutien voulues pour permettre la mise en œuvre des plans d'action locaux au cours des dix prochaines années (2008-2017). Les grandes priorités du plan d'action général sont la préservation et l'amélioration des éléments d'actif existants et l'accroissement des choix disponibles en matière de logement, afin de contrer l'itinérance et de réduire considérablement le nombre de ménages éprouvant des besoins de logement.

Il est recommandé de fixer les cibles précises suivantes :

### 1. Éliminer et prévenir l'itinérance chronique d'ici à 10 ans

Créer 20 000 nouveaux logements supervisés et logements abordables permanents (2 000 par année) et offrir les niveaux de soutien appropriés pour s'attaquer aux problèmes de santé mentale et de toxicomanie, afin de stabiliser la dynamique à la base de l'itinérance chronique. Cette cible vise la population aux prises avec les problèmes d'itinérance chronique les plus graves. Les autres cibles visent en outre à répondre aux besoins de logement des groupes de sans-abri temporaires.

### 2. Accroître le nombre de logements abordables hors marché, de manière à ce qu'il représente 15 pour cent de toutes les mises en chantier annuelles

La croissance de la population fait en sorte qu'un nombre de plus en plus grand de ménages ont besoin de logement. Il est prévu que 15 pour cent de ces nouveaux ménages éprouveront des besoins de logement (les besoins impérieux de logement ont toujours oscillé aux environs de 15 pour cent au cours des 20 dernières années; avec les taux de croissance actuels, cela signifie que de 25 000 à 30 000 ménages par année auront des besoins impérieux de logement). Cette cible vise spécifiquement la création de suffisamment de logements pour éviter toute augmentation des besoins. Les mesures nécessaires peuvent inclure la construction de nouveaux logements et l'acquisition et la préservation des logements locatifs existants.

### 3. Réduire les besoins impérieux de logement de 2,5 pour cent par année, pour une réduction totale de 25 pour cent au terme de la période de 10 ans ciblée

Plusieurs formules devront être utilisées pour y parvenir, en fonction des conditions du marché local et des besoins; notamment, aide au loyer et à l'accession à la propriété, construction de nouveaux logements et acquisition et préservation de logements existants afin d'accroître le nombre de logements hors marché à la disposition des ménages à faible revenu.

La SCHL mettra à jour l'évaluation des besoins impérieux de logement une fois diffusée la totalité des données du Recensement de 2006. On évalue actuellement que de 1,4 à 1,5 million de ménages éprouvent des besoins impérieux de logement, de sorte que la cible annuelle de 2,5 pour cent correspond à 30 000 à 35 000 nouveaux ménages qui devront être soutenus à chaque année.

### 4. Investir dans la préservation et la modernisation de 20 000 logements sociaux existants au Canada à chaque année

Cette mesure permettra de préserver et de moderniser (notamment sur le plan de l'efficacité énergétique) 200 000 logements sociaux à risque (le tiers du parc total de logements sociaux) et de renouveler les subventions qui viennent à échéance afin de garantir que ces logements demeurent abordables pour les ménages à faible revenu.

Plutôt que de renouveler les subventions, il peut être possible également d'accroître les revenus tirés des loyers en modifiant les politiques actuelles d'établissement des loyers des bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans des logements sociaux (l'accroissement de ces revenus améliorera la viabilité et le financement des travaux de modernisation).

## 5. Prolonger le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) afin d'améliorer l'état du parc de logements privés (maisons et logements locatifs), l'objectif étant de remettre en état 10 000 logements par année; assortir le PAREL d'un programme complémentaire de soutien des améliorations éconergétiques afin d'alléger le fardeau de la hausse des coûts des services d'utilité publique pour les locataires et les propriétaires à faible revenu

Ainsi, les propriétaires-occupants à faible revenu et les personnes atteintes d'incapacité continueraient de bénéficier d'une aide pour remettre en état leurs logements, et les propriétaires du marché locatif privé (y compris d'immeubles de maisons de chambres), recevraient de l'aide pour effectuer les travaux voulus pour que leurs propriétés répondent à des normes minimales tout en maintenant des loyers abordables.

Ces cibles ne s'excluent pas l'une l'autre. L'accroissement des options de logement abordable — y compris l'augmentation du nombre de logements et l'aide au loyer (cible n° 2) — sont des mesures qui peuvent également aider des personnes sans-abri logées au départ dans des logements supervisés (cible no 1) et qui sont prêtes à occuper des logements abordables autonomes.

Il s'agit là de cibles générales qui visent différentes sous-catégories de besoins. Des cibles plus spécifiques seront établies dans le cadre des stratégies locales; des programmes pourront par exemple viser des sous-populations précises, telles les familles monoparentales, les familles autochtones en milieu urbain, etc.

### 5.1 Coûts des cibles proposées

Pour chacune des cibles comportant différentes options possibles, trois scénarios ont été utilisés :

- Dans le premier scénario, on suppose que toutes les cibles sont atteintes par le biais de la construction de nouveaux logements (à l'exception de la modernisation des logements sociaux et des activités du PAREL).
- Le deuxième scénario suppose le recours à une combinaison de formules — construction de nouveaux logements, acquisition de propriétés locatives existantes, aide au loyer et aide à l'accession à la propriété (chacune permettant d'atteindre 25 pour cent de la cible).

- Le troisième scénario suppose le recours à la même combinaison de formules (chacune permettant également d'atteindre 25 pour cent de la cible), mais prévoit en outre que les propriétés construites ou acquises incluront des logements à loyers mixtes — 50 pour cent de logements avec des loyers proportionnés aux revenus (LPR) et 50 pour cent de logements avec des loyers au prix moyen du marché (LPMM) (les loyers au prix du marché servant à atténuer la subvention moyenne par logement).

Différents mécanismes, comportant des coûts différents, peuvent être utilisés pour atteindre ces cibles. Les coûts varieront également selon les régions et selon la catégorie ciblée (petits logements pour personnes seules, ou logements pour des familles).

Nous avons tenté d'évaluer les coûts totaux associés aux cinq cibles à l'aide de quelques hypothèses simples :

- Dans le cas des logements avec services de soutien (supervisés), les coûts de construction ou d'acquisition ont été établis en se fondant sur des chiffres récents pour les petits logements autonomes dans les centres à coûts médians (les coûts auraient été moindres pour des logements dans des maisons de chambres).
- Dans le cas de l'acquisition de propriétés locatives existantes et de la construction de nouveaux logements, l'évaluation des coûts a été établie en se fondant sur la moyenne des facteurs de coûts dans des grandes villes où les coûts sont élevés et dans des villes à loyers médians.
- Deux catégories de logements ont été utilisées : les studios, pour les personnes seules, et les logements de deux chambres à coucher, pour les familles (principalement les familles monoparentales, plus petites). Les besoins impérieux de logement étant répartis presque également entre les ménages familiaux et les ménages non familiaux (personnes âgées et autres personnes seules), il a été décidé d'utiliser pour les calculs 50 pour cent de logements pour personnes seules (studios) et 50 pour cent de logements pour les familles (deux chambres à coucher).
- Les montants des subventions d'immobilisations sont établis en fonction des montants nécessaires pour aider les personnes seules à faible revenu (revenu de 11 500 dollars) ou les familles à faible revenu (15 500 dollars) qui paient un LPR correspondant à 30 pour cent de leur revenu.
- Des évaluations distinctes ont été préparées pour les marchés à loyers élevés et pour les marchés — villes et régions — à loyers médians, puis les deux catégories de données ont été regroupées pour établir une moyenne générale.

Quatre estimations de coûts (studios et logements de deux chambres à coucher, villes à loyers élevés et villes à loyers médians) ont été fusionnées ensemble afin de simplifier le tableau général. Il est certain que cette méthode fait en sorte que les coûts estimatifs paraissent faibles pour certaines villes, mais il s'agit d'une moyenne.

- Dans l'évaluation des coûts de l'aide au loyer, l'écart moyen est calculé en établissant la différence entre le loyer au prix moyen du marché (LPMM) dans les villes à loyers élevés et médians et le loyer proportionné au revenu (LPR) utilisé dans les formules relatives à la construction de nouveaux logements (30 pour cent du revenu). On suppose que l'aide sera disponible pendant 10 ans et que les loyers augmenteront de 2 pour cent par année<sup>22</sup>. La valeur qui figure dans le sommaire représente le montant capitalisé (valeur actualisée nette sur 10 ans à 6,5 pour cent). Il convient de souligner qu'il est ici question d'une subvention permettant de combler la totalité de l'écart. Une aide partielle (qui permettrait de combler une partie de l'écart et de réduire, mais non pas d'éliminer le fardeau excessif) comporterait des coûts moindres.
- Dans le cas de l'aide à l'accession à la propriété, on suppose une subvention pouvant aller jusqu'à 10 000 dollars (notamment pour couvrir les coûts des séances de

consultation et d'information avant et après l'achat et une partie de la mise de fonds).

- Dans le cas du PAREL, on suppose que certains logements locatifs visés par le PAREL seront inclus dans les cibles relatives à l'acquisition, de sorte que le budget établi (75 millions de dollars) est légèrement inférieur au montant actuel (110 millions de dollars).

Les montants des différentes estimations globales varient d'un peu plus de 2 milliards de dollars par année (scénario C — revenus mixtes et combinaisons d'options) à plus de 6 milliards de dollars par année (dans l'hypothèse où toutes les cibles sont atteintes par le biais de la construction de nouveaux logements).

L'estimation la plus faible (2 milliards de dollars) correspond presque aux investissements totaux consentis sur deux ans par le gouvernement fédéral dans le cadre des Fiducies de logement, du PAREL et de la SPLI. En outre, les provinces et les territoires investissent des sommes sensiblement du même ordre dans le cadre de ces trois programmes de financement.

**Figure 4 – Subvention nécessaire par ménage aidé, selon chaque option**

	Cible annuelle *	Estimation moyenne (subvention d'investissement)			
		Nouvelles constructions	Acquisitions	Aide au loyer (VAN sur 10 ans)	Aide à l'accession à la propriété
Logements supervisés – sans-abri chroniques***	2 000	75 000 \$	45 000 \$	30 000 \$	–
Élimination de la croissance des besoins impérieux de logement	25 000	107 000 \$	63 000 \$	38 000 \$	10 000 \$
Réduction des besoins impérieux de logement existants	30 000	107 000 \$	63 000 \$	38 000 \$	10 000 \$
Préservation et modernisation des logements sociaux existants	20 000	15 000 \$	–	–	–
PAREL — aide pour la remise en état minimale des logements des propriétaires-occupants et des logements locatifs	10 000	–	7 500 \$	–	–

\* La cible est le nombre de ménages ou de familles aidés.

\*\* VAN = valeur actualisée nette

\*\*\* Exclut les coûts du soutien actuel (évalués en moyenne à 8 500 dollars par année par logement); les coûts du supplément au loyer sont établis d'après le LPMM pour un studio moins le LPR pour une personne seule).

<sup>22</sup> Tel que mentionné, on suppose que l'aide au loyer fournie aux ménages constitue une mesure temporaire, dont ils n'auront plus besoin lorsque leurs revenus s'accroîtront. Dans cette option, les coûts de l'aide au loyer sont donc établis pour une période de 10 ans seulement. Le calcul des coûts dans le cadre d'un programme de 30 ans selon les options de la construction de nouveaux logements et de l'acquisition de logements accroîtrait considérablement les coûts de la formule de l'aide au loyer.

**Figure 5 – Sommaire des coûts annuels estimatifs pour atteindre les cibles selon les différents scénarios**

	Cible annuelle (logements ou ménages)	Coûts (en millions \$)		
		Scénario A : nouvelles constructions	Scénario B : nouvelles constructions, acquisitions, aide au loyer et aide à l'accession à la propriété – 25 % avec chaque formule	Scénario C : identique au scénario B, mais avec une combinaison de LPR et de LPMM pour les nouvelles constructions et les acquisitions
Logements supervisés – sans-abri chroniques*	2,000	150	120	120
Élimination de la croissance des besoins impérieux de logement	25,000	2 675	1 300	775
Réduction des besoins impérieux de logement existants	30,000	3 210	1 560	930
Préservation et modernisation des logements sociaux existants	20,000	300	300	300
PAREL – aide pour la remise en état minimale des logements des propriétaires-occupants et des logements locatifs	10,000	75	75	75
<b>Totaux (en millions \$)</b>		<b>6 410</b>	<b>3 355</b>	<b>2 200</b>

\* Exclut les coûts du soutien actuel (évalués en moyenne à 8 500 dollars par année par logement, soit 8,5 millions de dollars la première année et progressant jusqu'à 103 millions de dollars à la dixième année, en supposant un taux d'inflation de 2 pour cent par année).

Le scénario intermédiaire (scénario B) constitue une estimation globale raisonnable qui prend en compte la répartition géographique des activités et une combinaison de formules. Il suppose des investissements annuels de 3,35 milliards de dollars.

Outre le fait qu'elles remplacent les programmes fédéraux existants (ceux-ci finissent tous en mars 2009), les subventions en cours pour les logements sociaux existants sont également en voie de disparaître. La réduction moyenne des dépenses fédérales au cours des cinq prochaines années (2008-2012) sera de 100 millions de dollars par année (comparativement à 1995-1996, année de référence pour les transferts fédéraux). Pour les cinq années suivantes (2013-2017), la réduction atteindra 265 millions de dollars par année. Pour les deux périodes futures, ces réductions fédérales s'accompagneront de réductions semblables de la part des gouvernements provinciaux et territoriaux (municipaux, dans le cas de l'Ontario).

Un financement considérable est déjà fourni. Dans le cas des initiatives les moins coûteuses, aucun nouveau financement ne serait nécessaire. Dans la plupart des cas, il suffirait de renouveler l'engagement et de maintenir les niveaux de dépenses existants (à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale).

Au chapitre des priorités, il est également recommandé d'inclure des coûts qui ne sont pas pris en compte dans ces estimations globales, tels les coûts relatifs aux réformes du volet logement de l'aide sociale, ou aux changements de la réglementation sur l'impôt sur le revenu, qui ont des répercussions sur les dépenses fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux.

Il n'est pas question ici de la manière dont les coûts seront répartis ou partagés entre les différents ordres de gouvernement. Il ressort toutefois de l'aperçu des rôles et des responsabilités que les dépenses provinciales viseraient vraisemblablement une réforme de l'aide au revenu et de l'aide au logement, et les investissements dans le parc de logements sociaux existants — ceux-ci appartenant soit à des sociétés provinciales, soit à des sociétés communautaires sans but lucratif et à des coopératives — que les provinces ont le mandat de surveiller.

Le financement fédéral devrait être axé principalement sur les nouvelles initiatives d'immobilisations et — bien que les provinces y contribueront également — le gouvernement fédéral continuera d'assumer la responsabilité des programmes en cours par le biais des mesures dans les domaines de l'aide sociale et de la santé.

## Importants revenus compensatoires

Outre la disparition des dépenses susmentionnées, ces estimations ne tiennent pas compte des revenus compensatoires pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux — et notamment de l'impôt sur le revenu — qui découleront de la construction et de la rénovation de logements et des différentes transactions connexes.

Par exemple, l'ACI a évalué que la vente d'une propriété existante génère en moyenne 32 000 dollars en dépenses et en revenus. Ce montant inclut les frais de transaction (agents immobiliers et notaires), les frais de déménagement et les dépenses consacrées à l'achat de nouveaux meubles et aux rénovations. Ces sommes retournent dans l'économie et sont imposables. Leur incidence peut être assez faible dans le cas de l'option de l'aide à l'accession à la propriété, puisque celle-ci vise les maisons à prix modique. Toutefois, cette option générera vraisemblablement au moins la moitié (16 000 dollars par logement) du montant moyen prévu.

De même, la FCM a évalué en 2004 que la construction de chaque nouveau logement abordable modeste générerait entre 28 000 et 37 000 dollars en revenus pour le gouvernement fédéral (principalement par le biais de l'impôt sur le revenu, mais également grâce aux cotisations à l'A.-C. et au RPC); les gouvernements provinciaux percevaient quant à eux de 10 000 à 14 000 dollars par logement. Les municipalités faisaient à peine leurs frais, car elles doivent assumer les coûts de raccordement aux utilités publiques des nouveaux lotissements. À cette époque, alors que la subvention fédérale maximale dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable était de 25 000 dollars, le gouvernement recouvrait intégralement son investissement dans l'Initiative. Les provinces ont pour leur part amorti le tiers de leurs investissements nets à ce chapitre.

Selon le scénario intermédiaire (scénario B), les cibles recommandées au chapitre de l'acquisition de logements et de la construction de nouveaux logements généreront des revenus annuels de plus de 500 millions de dollars pour le gouvernement fédéral, et de plus de 175 millions de dollars pour l'ensemble des provinces et des territoires.

## 6. Conclusions

Les mesures recommandées nécessitent la participation de tous les ordres de gouvernement et des organismes communautaires (fournisseurs de logements et organismes de services sociaux). Elles visent également, dans certains cas, à mobiliser des partenaires du secteur privé (constructeurs, propriétaires, agents immobiliers et prêteurs).

Les maires et les municipalités du Canada sont convaincus qu'il est possible de renforcer le système de logement du pays et de parvenir progressivement à réduire considérablement les problèmes d'itinérance et les besoins de logement. Ils croient que c'est en misant sur les forces respectives des divers partenaires et en coordonnant les efforts dans le cadre d'une stratégie globale qu'on pourra y parvenir.

Au moyen de tout un éventail de mesures et de mécanismes, la stratégie recommandée vise des objectifs ambitieux mais réalistes :

- Éliminer l'itinérance chronique d'ici à 10 ans.
- Réduire de 25 pour cent (à moins d'un million) les ménages ayant un besoin impérieux de logement.
- Préserver et moderniser les logements sociaux existants, pour qu'ils puissent demeurer à la disposition des ménages dans le besoin au Canada au cours des années à venir.

Ce sont là des objectifs réalisables, pourvu que tous les ordres de gouvernement et les partenaires des secteurs communautaire et privé unissent leurs efforts dans le cadre d'une stratégie globale.

Les recommandations présentées sont assorties de cibles précises. Il conviendra d'établir un système national de reddition de comptes pour suivre et mesurer les résultats en fonction des cibles et, au besoin, de définir plus précisément les cibles et d'adapter les priorités.