



# Document d'introduction sur le système de logement du Canada

---

Préparé pour la Commission canadienne des droits de la personne — Défenseur fédéral du logement

par Steve Pomeroy Focus Consulting Inc,  
conseiller exécutif, Collaboratif Canadian pour la recherche sur logement  
et chercheur principal, Centre for Urban Research and Education (CURE) de  
l'Université Carleton

Avril 2021

Préparé pour la Commission canadienne des droits de la personne — Défenseur fédéral du logement

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission canadienne des droits de la personne ou de la défenseure fédérale du logement.

## Table des matières

1.	Introduction.....	1
2.	Caractéristiques du système de logement du Canada .....	1
3.	Fédéralisme et responsabilité en matière de logement.....	5
	La reconstruction immédiate après la guerre .....	6
	Les années 1970 et le passage à l'unilatéralisme concurrentiel.....	7
	Mobilisation des provinces et des territoires dans les années 1980 grâce au fédéralisme coopératif .....	8
	La décentralisation et le déclin du rôle fédéral .....	10
	Une nouvelle participation fédérale modeste 1999-2001.....	10
	L'annonce en 2017 de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) .....	12
4.	Rôles traditionnels du gouvernement : fiscalité et réglementation.....	14
	Politique fiscale et logement .....	14
	Mettre des règlements en place et permettre au marché de fournir des logements sûrs, adéquats et abordables.....	17
	Questions d'externalités et de défaillance du marché .....	20
5.	Caractéristiques des tendances et quantité des besoins en matière de logement.....	22
	Résumé des besoins 2016 .....	23
	Enjeux relatifs à l'approche fondée sur les besoins fondamentaux .....	24
6.	L'héritage des interventions passées pour ajouter des unités abordables .....	25
	Phase 1 : Le logement public (1950-1974). .....	25
	Phase 2 : Logement communautaire (1974 à 1994) .....	30
	Phase 3 : Repli et restructuration administrative (1994 à 2001).....	34
	Phase 4 : Nouvelle mobilisation et logement abordable (2001 à 2017).....	35
7.	Caractéristiques des prestataires et défis du secteur .....	36
	Cadre réglementaire relatif au logement social .....	39
	Rôle des organisations sectorielles.....	41
	Quelques observations finales sur les caractéristiques du secteur.....	41
8.	Apparition et augmentation du nombre de sans-abri et solutions du fédéral.....	42
9.	Problèmes et défis actuels du système de logement au Canada .....	46

schéma des nouvelles constructions et des modes d'occupation;.....	47
Répercussions croissantes des locations à court terme (Airbnb);.....	48
Évolution des prix des logements et leur déconnexion des revenus.....	48
Érosion du parc existant de logements à loyer modéré.....	50
utilisation et financement limités des allocations de logement;.....	53
Persistance du sans-abrisme .....	53
absence d'initiatives pour répondre aux besoins des autochtones; .....	54
données inadéquates pour soutenir les programmes destinés aux populations vulnérables et racialisées. ....	56
Problèmes et solutions relatifs à la COVID .....	56
10. Observations sommaires sur le droit au logement dans le discours politique historique 57	
Références .....	60

## **1. Introduction**

Ce document de référence a été commandé par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), en tant que secrétariat du futur défenseur fédéral du logement, à titre d'information générale sur le système de logement au Canada. Il passe en revue l'évolution historique des rôles du gouvernement, de l'industrie et du secteur communautaire.

Il identifie également comment le système canadien basé sur le marché et l'activité publique résiduelle hors marché contribuent à l'échec de la réalisation d'avoir des logements appropriés et abordables pour tous, comme l'exige la réalisation progressive du Droit au logement.

## **2. Caractéristiques du système de logement du Canada**

Le terme système de logement est utilisé ici pour illustrer le concept d'un ensemble d'activités comprenant des activités marchandes et non marchandes, ces dernières comprenant les rôles et les résultats du secteur public dans le domaine du logement et de l'exclusion liée au logement, ainsi que les activités et les résultats des secteurs communautaires sociaux et abordables. Il s'agit d'une conceptualisation plus large et plus complexe que celle du « marché du logement ».

Le système de logement du Canada est un système dans lequel la grande majorité des logements sont construits, possédés et exploités sur le marché privé. Un peu plus des deux tiers (68 %) des maisons sont la propriété privée de leurs occupants, tandis que 27 % sont des unités locatives exploitées par des particuliers. Moins de 5 % de l'ensemble des logements sont gérés dans le secteur public et communautaire « non marchand », où les prix des loyers sont fixés par l'administration plutôt que par les forces du marché.

Dans les typologies comparatives internationales, l'économie politique du Canada, et par association son système de logement, est classée comme un régime libéral d'aide sociale, une classe qui s'applique également à d'autres pays anglo-saxons, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

L'État-providence libéral est associé à des niveaux élevés de démarchandisation du travail, à un rôle dominant du marché libre et à moins de droits sociaux ce qui contraste avec les États conservateurs/corporatistes (par exemple, l'Allemagne, la France, l'Autriche et le Japon) et les États scandinaves sociaux-démocrates, où les droits sociaux sont plus forts, où le système de protection sociale est plus universel et la redistribution des revenus plus importante (Esping-Andersen 1990, Lund 2006).

En ce qui concerne plus précisément le système de logement, les régimes libéraux d'aide sociale sont également connus pour leurs politiques qui tendent à favoriser les droits individuels et l'accession à la propriété (par rapport à la location sociale) et où la fourniture de logements fondée sur le marché a dominé la production. En revanche, les régimes sociaux-démocrates de l'ouest et du nord de l'Union européenne (UE) ont favorisé une politique de logement plus neutre en termes d'occupation et ont mis en place des programmes de logement public plus importants (Pawson et coll. 2020).

En bref, les caractéristiques et l'évolution de l'État-providence d'après-guerre ont une influence importante sur la nature du système de logement, et en particulier sur le degré d'intégration, ou non, des droits sociaux et des droits de l'homme dans l'évolution de ces systèmes.

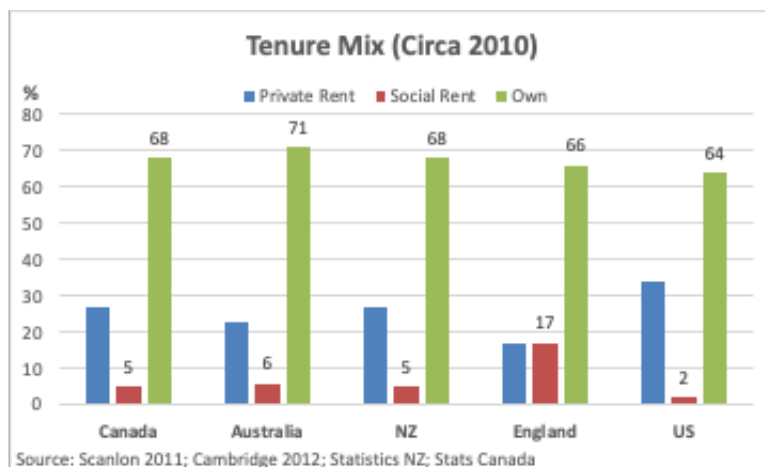
Le parc de logements sociaux publics beaucoup plus important dans les pays de l'UE est également une conséquence de la reconstruction à grande échelle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et, en tant que tel, s'étend également au Royaume-Uni, bien qu'il soit considéré comme un régime d'aide sociale plus libéral.

Kemeny (1992) a ajouté une complexité supplémentaire à cette typologie dans le contexte du logement en élaborant une classification à deux volets qui distingue les systèmes unitaires et dualistes, pour la fourniture de logements.

- Dans un système unitaire, l'intervention et l'aide de l'État ne font pas de distinction entre les prestataires, elles subventionnent les investissements dans tous les types de prestations et, dans le même temps, lient le coût des loyers dans les secteurs privé et social par des régimes réglementaires relativement souples. L'accès est ouvert à tous, les coûts des loyers sont fixés par le marché et les ménages dans le besoin bénéficient d'une aide, qu'ils vivent dans le parc privé ou public.
- L'approche dualiste, quant à elle, implique deux flux relativement distincts : une offre publique séparée et distincte, détenue et gérée par des entités publiques (par la suite sans but lucratif) avec des subventions précises au mode d'occupation. L'attribution se fait par le biais d'un processus géré (allocations) et les coûts des loyers sont fixés de manière administrative (y compris sur le fondement du loyer fondé sur le revenu).

Le Canada a effectivement suivi une approche dualiste avec une offre publique séparée et distincte, puis une offre à but non lucratif et coopérative, toutes deux avec un accès géré (listes d'attente prioritaires et critères d'admissibilité).

Hulchanski (2003) a également mis en évidence un double système de politique de marché dans lequel la partie principale favorise l'accession à la propriété et un système secondaire soutient le secteur locatif. Il ajoute que ceux qui ne peuvent pas obtenir un logement dans le système du marché sont soutenus par un rôle beaucoup plus restreint, ou *résiduel*, de l'État qui cible les personnes dans le besoin par le financement de logements publics et sociaux.



Les modèles des modes d'occupation dans les États de marché anglolibéraux sont très similaires, à l'exception du secteur social beaucoup plus important au Royaume-Uni pour la raison susmentionnée. Dans tous les pays, le secteur de l'accès à la propriété est le mode d'occupation dominant, et tous (à l'exception de l'Angleterre) ont de très faibles pourcentages de logements sociaux <sup>1</sup>

Les autres pays anglophones ont atteint des taux d'accès à la propriété plus tôt que le Canada qui n'a connu une poussée de l'accès à la propriété qu'après 1996 (passant de 63 % à 68 %, puis à un pic de 69,2 % en 2011).

Dans le même temps, les taux de propriété au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie sont tous revenus au niveau de ceux de 2006 après la crise financière mondiale de 2008. Au Canada, l'accès à la propriété a continué à augmenter légèrement de 2006 à 2011, mais a reculé de 2011 à 2016.

La chute récente des taux de propriété, dans tous ces pays, est associée à des prix excessifs de l'immobilier combinés à des règlements macro-prudentiels (par exemple, au Canada, les tests de résistance, les nouvelles règles en matière d'assurance hypothécaire) qui, ensemble, limitent l'accès au financement hypothécaire (nous l'avons constaté au Canada où le taux d'accès à la propriété a chuté pour la première fois entre 2011 et 2016).

Dans l'ensemble du système de logement, les gouvernements à tous les niveaux interviennent de diverses manières, à la fois pour faciliter (par exemple, l'assurance hypothécaire pour améliorer l'accès au financement) et pour réglementer (codes de construction, normes sanitaires) le fonctionnement des acteurs du système de logement. Ces interventions se déroulent dans quatre sous-systèmes distincts (Pawson et coll. 2020) :

- *Sous-système de production* : structures et droits de propriété foncière, assemblage de terrains et construction de logements
- *Sous-système de la consommation* : les moyens par lesquels le logement est consommé (acheté/loué) par les individus et les ménages
- *Sous-système d'échange* : la façon dont les logements sont échangés et loués
- *Sous-système de gestion* : gestion du système de logement, y compris la politique et la planification pertinentes en matière de logement et liées au logement à tous les paliers de gouvernement.

Chaque sous-système implique un large éventail d'acteurs, tant publics que privés. Par exemple, pour n'en citer que quelques-uns, le système de production fait intervenir des propriétaires fonciers, des promoteurs, des planificateurs, des professionnels de la conception, des institutions financières, des avocats, des constructeurs et des inspecteurs du bâtiment. Chaque organisme professionnel est réglementé et souvent accrédité, et toutes les activités sont soumises à un certain niveau de surveillance réglementaire. Et cela implique les

---

<sup>1</sup> Les comparaisons se heurtent toujours à des définitions de données incompatibles — le pourcentage américain correspond au parc de logements publics et exclut les ménages aidés par des bons de logement (allocations) et les propriétés de type « Crédit d'impôt pour le logement à faible coût » du marché mixte. Si l'on ajoute ce chiffre, les États-Unis atteignent environ 5 %, ce qui est semblable au Canada.

gouvernements à tous les paliers, avec un mélange, et parfois un chevauchement, des rôles et des responsabilités (discuté plus loin).

Dans le système canadien dominé par le marché, la grande majorité des logements sont produits, détenus et gérés par le secteur privé, bien qu'ils soient soumis à un cadre réglementaire étendu, il n'y a qu'un petit secteur « résiduel » financé par l'État (détenu et géré par des entités publiques ou des organisations non gouvernementales, mais même dans ce cas, le processus de production dépend de nombreuses parties du secteur privé).

Et ce cadre réglementaire est créé et géré par tous les ordres de gouvernement, dont les rôles ont évolué et se sont considérablement élargis au cours de la période d'après-guerre.



### **3. Fédéralisme et responsabilité en matière de logement**

Un aspect essentiel du système de logement du Canada est qu'il existe au sein d'un système de gouvernement fédéral. Et dans la Constitution, la répartition des responsabilités en matière de protection sociale en général et de logement en particulier n'est pas explicite.

Le logement est un sujet complexe et multidimensionnel. Ainsi, bien que le terme « logement » ne soit pas présent dans la répartition constitutionnelle des pouvoirs (Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique, article 91), les activités liées au logement imprègnent la responsabilité constitutionnelle.

En ce qui concerne le rôle du gouvernement fédéral, il s'agit notamment de la fiscalité, qui sous-tend ce que l'on appelle les pouvoirs de dépenser, du recensement et des statistiques (besoins en matière de logement), des banques et des intérêts (financement hypothécaire), des Autochtones et des terres réservées (logement autochtone).

Entre-temps, les provinces ont une compétence exclusive sur les institutions municipales (planification et développement locaux), les travaux et entreprises locaux (infrastructure), les droits de propriété et les droits civils et « généralement toutes les questions de nature purement locale ou privée dans la province ». Les provinces ont également une compétence exclusive en matière de fiscalité provinciale (revenus propres et capacité de partage des coûts).

L'absence de compétence explicite n'est pas surprenante compte tenu des conditions qui prévalaient à la fin du 19<sup>e</sup> siècle lorsque la Loi sur l'Amérique du Nord britannique (ANB) a été rédigée. Les questions de protection sociale étaient en grande partie une affaire privée, la sphère publique se limitant à une aide rudimentaire au palier municipal (Banting, 1990). La responsabilité a donc évolué, sous l'influence des circonstances et des pouvoirs fédéraux plus importants en matière de collecte de recettes et donc de *dépenses*, qui sont apparus comme un élément la clé de la version canadienne de l'État providence. Cela a permis l'émergence d'un rôle fédéral dominant en matière de logement dans l'immédiat après-guerre.

Comme le note Banting (1990), les pouvoirs de dépense du gouvernement fédéral sont au cœur de l'évolution des responsabilités. Le pouvoir de dépenser permet au gouvernement fédéral d'effectuer des paiements à des particuliers, des institutions et d'autres paliers de gouvernement à des fins que le Parlement n'a pas nécessairement le pouvoir de régler.<sup>2</sup>

Le fait d'avoir la capacité de dépenser et d'assortir ces dépenses de conditions a considérablement élargi la portée du gouvernement fédéral au cours de plusieurs décennies, ce que l'on constate à nouveau dans la plus récente Stratégie nationale sur le logement, dans laquelle les programmes fédéraux unilatéraux dominent à nouveau, malgré l'absence de responsabilité constitutionnelle formelle en matière de logement.

---

<sup>2</sup> Ce point de vue fédéral a été rejeté par le Québec comme étant inconstitutionnel et a été au cœur des tensions entre le Canada et le Québec qui ont persisté, et a été l'une des cinq principales préoccupations dans les débats constitutionnels qui ont débuté au milieu des années 1980 (Banting, 1990).

## La reconstruction immédiate après la guerre

Le contexte actuel, les rôles et les relations qui caractérisent le système de logement du Canada, et en particulier ses rôles intergouvernementaux, trouvent leurs racines dans l'immédiat après-guerre. C'est à cette époque qu'une grande partie de l'infrastructure institutionnelle que nous considérons aujourd'hui comme acquise a été créée. Cela inclut la création d'une agence fédérale du logement (Société canadienne d'hypothèque et de logement), de sociétés provinciales du logement et, par la suite, de ministères, ainsi que le rôle formateur de la politique publique dans le développement d'une industrie du logement et d'un système de financement du logement qui a permis la mise en place d'un système de marché solide. Il existe également d'importants effets d'héritage, tant en ce qui a trait aux structures et aux relations institutionnelles que de l'évolution des rôles et des compétences.

La période de l'immédiat après-guerre a été dominée par le gouvernement fédéral, qui s'est concentré sur la transition vers une économie de temps de paix et sur la nécessité de créer des logements pour les anciens combattants de retour au pays, après presque une décennie de construction minimale de logements. Pendant la guerre, les autorités fédérales s'étaient montrées efficaces dans le secteur du logement, une société d'État fédérale, Wartime Housing Ltd, ayant produit plus de 19 000 logements temporaires entre 1941 et 1945 pour loger les ouvriers de l'industrie guerrière.<sup>3</sup>

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a été créée en 1946 pour contribuer à ce processus, aidée par une nouvelle législation fédérale, la Loi nationale sur l'habitation (1945). De plus, à cette époque, la capacité ou l'expertise provinciale était très limitée. Elle n'a commencé à émerger que dans les années 1960. Parce que la SCHL est créée, au fil du temps, un vaste réseau de bureaux locaux (à son apogée en 1984, il y avait 95 succursales dans tout le comté), dotés d'une expertise multidisciplinaire, a établi une présence qui a renforcé le rôle du gouvernement fédéral, surtout dans les années 1970, sous une administration fédérale plus centraliste.

Au cours de cette période, ces pouvoirs ont permis à la SCHL d'établir des programmes de prêts hypothécaires pour aider les ménages individuels à acheter une maison. Elle a également créé un financement pour les infrastructures municipales nécessaires au développement et, avec une équipe d'architectes et d'ingénieurs, a élaboré des plans de maisons modèles et a aidé les constructeurs à construire des logements pour répondre aux demandes en attente. En fait, elle a contribué à établir le système de construction de maisons privées.

Bien que les rapports Curtis et Marsh sur la reconstruction d'après-guerre aient déterminé la nécessité de créer des logements sociaux, il y avait une certaine ambivalence et une certaine réticence, en particulier de la part des fonctionnaires fédéraux des Finances, craignant les répercussions des dépenses qui y seraient liées (Rose 1980, Banting 1990).

Cette réticence se reflète dans les premiers éléments de la Loi nationale sur l'habitation logement qui permettaient à la SCHL de créer des programmes de prêts directs et certains

---

<sup>3</sup> Parce qu'ils étaient temporaires et généralement situés à proximité d'usines servant à la guerre, cela a créé des pressions et des occasions de renouvellement urbain et de réaménagement de ces zones bien situées.

programmes de subventions à frais partagés, à condition que les provinces ou les municipalités prennent l'initiative de construire des logements sociaux. En effet, le plus ancien et, en fin de compte, Regent Park, le plus grand développement de logements sociaux du Canada près du centre-ville de Toronto, a été lancé en 1949 dans le cadre d'un partenariat entre la SCHL et la ville de Toronto (et non avec la province). Cependant, dans l'ensemble, cette séparation des responsabilités s'est avérée inefficace et peu de logements publics à prix modéré ont été créés avant les modifications à la en 1964 qui ont fait en sorte de réviser les conditions de financement et de subvention (Rose 1980, Banting 1990).

Des bureaucraties provinciales de plus en plus compétentes et proactives ont vu le jour dans les années 1960, d'abord en Ontario et au Québec. Les tensions fédérales-provinciales qui en découlent conduisent à des efforts visant à limiter l'utilisation par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser pour travailler directement avec les municipalités. L'Ontario et le Québec ont créé des sociétés de logement public pour diriger le développement des logements publics, une pratique suivie par la suite dans d'autres provinces. Cela a eu pour effet de transférer la responsabilité aux grandes provinces qui développent et gèrent le logement public et de retirer la SCHL du processus décisionnel à l'échelle des projets. Le logement public, dont les coûts sont partagés, mais dont les responsabilités sont évolutives, a fini par créer quelque 206 000 unités, la plupart entre 1964 et 1974, et de façon disproportionnée en Ontario. Les provinces se sont également affirmées et ont assumé des rôles politiques plus actifs, en créant des ministères et des ministres provinciaux au début des années 1970.

L'aide au « logement public » n'était toutefois qu'une petite partie du rôle de la SCHL qui demeurait axée sur la facilitation et l'expansion de l'accès à la propriété. Cette évolution a été considérablement favorisée en 1954 par l'introduction de l'assurance hypothécaire publique qui constitue en fait une garantie de risque pour protéger les prêteurs hypothécaires privés, ce qui a encouragé les prêts privés (et réduits les pressions sur les prêts directs fédéraux) pour soutenir l'expansion continue de l'achat de logements et la croissance de l'accession à la propriété, parallèlement à un processus d'urbanisation.

Toujours dans le but de minimiser les subventions fédérales, la SCHL a accordé des crédits à des investisseurs-constructeurs privés et à des emprunteurs sans but lucratif pour la construction de logements locatifs à prix modéré pour des activités de logement social (public). Il n'y a pas eu de subvention directe, mais une remise de 10 % du capital du prêt a été accordée si le rendement des capitaux propres était maintenu à moins de 5 % par an. Ce programme de prêt à dividendes limités (et à but non lucratif parallèle) a joué un rôle important en contribuant à l'expansion de l'offre locative, en particulier lorsque la génération du baby-boom a commencé à former de nouveaux ménages et à susciter une demande locative urbaine au milieu des années 1960. Cette activité de location a également bénéficié du traitement fiscal fédéral favorable des investissements locatifs (amortissement accéléré, déductibilité des coûts accessoires, absence d'impôt sur les gains en capital, etc.)

### **Les années 1970 et le passage à l'unilatéralisme concurrentiel**

Le concept d'*unilatéralisme concurrentiel* (inventé par Banting en 1990) a vu la fin de la planification conjointe dans le domaine du logement public, remplacée par une planification distincte aux paliers provincial et fédéral. Cette démarche a également été influencée par un

groupe de travail fédéral sur le logement et le développement urbain (groupe de travail Hellyer), qui s'inquiétait de la stigmatisation et de la concentration de la pauvreté dans les logements publics à grande échelle développés par les provinces. Le gouvernement fédéral était également préoccupé par la capacité inégale des provinces, qui avait vu l'Ontario et le Québec absorber une part disproportionnée des prêts et des subventions au logement public.

La réaction aux préoccupations relatives au développement public à grande échelle, à la concentration de la pauvreté et à la stigmatisation a été de rechercher des partenariats avec le secteur communautaire à but non lucratif et les coopératives en tant que promoteurs de logements abordables communautaires à plus petite échelle et à revenus mixtes. Cette évolution s'est accompagnée de nouvelles initiatives fédérales visant à permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à la propriété (Programme d'aide pour l'accession à la propriété, PAAP en 1975) et de nouvelles mesures d'incitation à la location privée (Programme d'aide au logement locatif, PAL 1975 à 1978 et les incitations fiscales pour les immeubles résidentiels à logements multiples, de 1974 à 1981).

Pendant ce temps, les provinces ont déterminé leurs priorités et ont donc conçu leurs propres initiatives unilatérales, bien que les résultats soient plus modestes et inégaux par rapport aux programmes fédéraux davantage financés (reflétant encore une fois le pouvoir de dépense). Selon une étude, *en 1976, il y avait 53 programmes de logement administrés par les provinces indépendamment de la Loi nationale sur l'habitation, y compris les subventions directes à la construction et à la location, la réhabilitation des logements, le financement des immobilisations et le contrôle des loyers* (SCHL, 1983). Banting 1990).

La fin des années 1970 et le milieu des années 1980 ont été les années de croissance maximale du secteur du « logement social », qui se distingue du « logement public » par la propriété communautaire des organismes non gouvernementaux (bien que les sociétés municipales publiques aient également joué un rôle dans l'utilisation de ces nouveaux programmes fédéraux, ce qui constitue une continuation quasi publique, mais à plus petite échelle et avec des revenus mixtes). Les programmes à but non lucratif et les programmes de coopératives ont couvert 100 % des coûts d'investissement par le biais de prêts assurés par des prêteurs privés, et ont reçu des subventions permanentes afin de garantir que les loyers puissent être abordables pour un minimum de 25 % des locataires à seulement 25 % du revenu brut.

### **Mobilisation des provinces et des territoires dans les années 1980 grâce au fédéralisme coopératif**

Au début des années 1980, la politique du logement a été conçue par onze gouvernements (plus deux territoires, bien qu'à plus petite échelle) agissant à des degrés divers d'unilatéralisme au milieu de tensions et de conflits intergouvernementaux permanents.

Au fur et à mesure que les programmes fédéraux unilatéraux se sont développés avec des engagements de subventions à long terme (35 ans), en plus des subventions antérieures de 50 ans pour le logement public, on a assisté à une croissance exponentielle du montant des dépenses fédérales pour le logement, qui a atteint plus de 1,4 milliard de dollars par an en 1984. Cela se produisait à un moment où le déficit fédéral augmentait également, ce qui a

suscité des inquiétudes et des efforts pour freiner les dépenses (Suttor 2016) — un processus initié avec l'élection du gouvernement Mulroney en 1983.

La nouvelle administration Mulroney a entrepris un examen complet des programmes, y compris tous les programmes fédéraux de logement (Groupe de travail Nielsen 1985). Appelé « Housing Programs in Search of a Balance » (Programmes de logement à la recherche d'un équilibre), l'examen relatif au logement a dépassé le cadre des programmes sociaux pour englober également la fonction du marché hypothécaire, les moyens par lesquels le gouvernement peut utiliser le logement comme levier économique et les économies d'énergie dans les habitations. L'examen comprenait la recherche pour trouver un équilibre entre les objectifs sociaux et ceux du marché, entre les nouvelles constructions par rapport à l'aide au logement et au renouvellement du parc existant, et entre les rôles respectifs des autorités fédérales et des autorités provinces et des territoires.

Cette démarche a abouti à un recadrage de l'approche dans le document de politique de 1985 intitulé « A National Direction for Housing Solutions » (Une orientation nationale pour des solutions de logement), (SCHL 1985). Il convient de noter qu'en définissant et en présentant ces nouvelles orientations, le ministre William McKnight a déclaré que le *principe sur lequel repose la politique fédérale en matière de logement est que les Canadiens de toutes les régions du pays puissent disposer d'un logement décent et adéquat à un taux de paiement abordable dans la mesure de leurs moyens*. Bien qu'implicite, soulignant l'aspiration à fournir à tous un logement décent et adéquat, il n'y avait aucune référence explicite au logement en tant que besoin fondamental, ni en tant que droit fondamental. L'approche fondée sur les droits ne faisait pas partie du discours politique de l'époque.

Les nouvelles orientations comprenaient des politiques liées au marché du logement, notamment un engagement continu à renforcer l'accès au financement par une nouvelle initiative de titrisation des prêts hypothécaires, qui améliorerait l'accès aux capitaux pour les prêteurs privés. Notamment dans le domaine de la stimulation du marché et des incitatifs, et en réaction aux documents de l'industrie, le gouvernement accepte de minimiser les perturbations du marché considérées comme nuisibles à la santé à long terme de l'industrie du logement (SCHL 1985). En conséquence, les orientations ont été accentuées sur les interventions visant à répondre aux besoins et aux défis sociaux (un peu comme la Stratégie nationale sur le logement plus récente).

Dans le but de limiter la croissance des dépenses, l'examen a également mis en évidence la caractéristique de revenu mixte des programmes de 1979 à 1984 et a inversé cette politique, déterminant que les ressources limitées devaient être dirigées vers ceux qui en ont le plus besoin. Les changements de 1985 ont également profité des demandes de certaines provinces (les plus grandes) qui souhaitaient jouer un rôle plus actif dans la conception et la prestation des programmes, reléguant le rôle du gouvernement fédéral à celui de bailleur de fonds (bien que sur une base de partage des coûts).

Cela a créé un nouveau cadre intergouvernemental avec des accords globaux et pour l'exploitation conclus avec toutes les provinces et tous les territoires. Ceux-ci ont permis aux provinces et territoires de jouer un rôle beaucoup plus direct et actif, en échange d'un partage des coûts d'au moins 25 % de chaque programme que la province ou le territoire a choisi

d'exécuter (Pomeroy 1989). La SCHL est restée responsable des programmes résiduels (y compris les coopératives fédérales, les autochtones en milieu urbain dans de nombreuses juridictions, et la réhabilitation dans certaines juridictions. En conséquence, de nombreux employés de la SCHL ont été transférés dans des ministères et organismes provinciaux et la SCHL a entamé un processus de réduction des effectifs et a considérablement réduit son réseau de bureaux locaux.

### **La décentralisation et le déclin du rôle fédéral**

Au cours des huit années suivantes, il y a eu une série de réductions des engagements financiers fédéraux), et des réductions progressives de la production de nouveaux logements sociaux (Carter 1998). Pressé par des préoccupations du ministère des Finances concernant la croissance continue des dépenses fédérales en matière de logement (qui atteignaient 2 milliards de dollars par an en 1993) de contenir les dépenses qui ont culminé dans le budget fédéral de 1993 et qui a mis fin à tout financement de nouveaux logements sociaux, sauf dans les réserves.

La plupart des programmes étant à coûts partagés et exécutés par les provinces et les territoires, l'arrêt du financement fédéral a été suivi d'une réduction ou d'un arrêt parallèle des dépenses des provinces et des territoires. Seuls la Colombie-Britannique et le Québec (et l'Ontario seulement jusqu'à un changement de gouvernement en 1995) ont continué à livrer unilatéralement.

Comme les provinces et les territoires assurent la prestation des programmes et sont responsables de la surveillance continue de l'administration des subventions et des portefeuilles depuis 1986, il y avait inévitablement un chevauchement avec des fonctions similaires de la SCHL liées aux portefeuilles unilatéraux fédéraux d'avant 1985. Afin de poursuivre la simplification administrative, le gouvernement fédéral a demandé à la SCHL de transférer cette responsabilité aux provinces et territoires. En raison des engagements permanents de dépenses fédérales à long terme et des risques d'augmentation des besoins de dépenses associés à ces programmes hérités, les négociations des accords bilatéraux de transfert, les accords sur le logement social, ont été longues, s'étendant de 1996 à 2000, la Colombie-Britannique n'a pas exécuté un accord de transfert avant 2006, l'Alberta 2016 et le Québec a persisté dans son refus d'exécuter un accord de transfert.

L'ensemble des accords globaux de 1986, de la résiliation de 1993 puis la période suivant les Accords sur le logement social de 1997 s'est avéré une réduction substantielle du rôle et de l'expertise du gouvernement fédéral en matière de logement social et abordable et d'exécution directe des programmes — un contexte qui est important dans la mise en œuvre actuelle, onéreuse et lente, du rôle fédéral renouvelé dans le cadre de la plus récente Stratégie nationale sur le logement.

### **Une nouvelle participation fédérale modeste 1999-2001**

À la suite d'une analyse approfondie et des recommandations du Toronto Mayors Task Force on Ending Homelessness en 1998, et stimulé par l'indignation publique concernant la mort de sans-abri sur les marches de Queens Park en 1999, le gouvernement fédéral a fait un retour timide en annonçant une nouvelle Initiative nationale pour les sans-abri qui se trouvait à

l'intérieur de ce qui était alors Ressources humaines et Développement social Canada plutôt que dans la SCHL, elle était davantage consacrée au soutien de l'expansion des abris d'urgence et de transition avec une tentative délibérée de gérer et d'éviter les dépenses qui découleraient du financement de la construction de logements.

Puis, en 2001, un nouvel accord-cadre entre le fédéral, les provinces et les territoires sur le logement abordable a fait en sorte de recréer un programme de financement à frais partagés pour la construction de logements abordables. Toujours dans le but d'éviter une croissance exponentielle des dépenses, il évite les subventions permanentes à long terme (qui peuvent devenir non discrétionnaires) en faveur d'un financement initial du capital. Les provinces et les territoires étaient tenus de verser une somme équivalente au capital fédéral (contrairement à 1986, où un engagement minimum de 25 % était requis) et l'initiative était entièrement mise en œuvre par les ministères et agences du logement des provinces et des territoires.

Encore une fois, cela a permis aux provinces et territoires d'être actifs et de reconstruire leur expertise et leurs compétences en matière de conception et de prestation de programmes (certaines provinces, notamment la Colombie-Britannique et le Québec, étaient encore actives). Pendant ce temps, le rôle de la SCHL consistait principalement à fournir du financement et à superviser la série d'accords bilatéraux qui facilitaient ces arrangements (bien que la SCHL ait également tenté de conserver un certain contrôle par le biais de conditions prescriptives sur la conception des programmes dans les accords bilatéraux).

Une plainte, qui a été soulignée dans les consultations ultérieures de la Stratégie nationale sur le logement était que ces dispositions de financement étaient limitées dans le temps, initialement cinq ans avec des prolongations ultérieures de 1 à 3 ans, ce qui rendait difficile la planification et la création d'un processus unique pour de nouveaux développements abordables. De plus, alors que les accords bilatéraux initiaux étaient assez prescriptifs, les provinces et les territoires ont progressivement négocié une plus grande souplesse lors des prolongations ultérieures, et le financement a pu être utilisé pour un ensemble plus large d'initiatives basées sur les besoins et les priorités des provinces — y compris la réhabilitation, les allocations de loyer et l'aide à l'accession à la propriété, en plus de la construction de nouveaux logements locatifs abordables.

Le quantité du financement était globalement assez modeste (généralement autour de 120 à 130 millions de dollars par an) et, à l'échelle du projet, jusqu'à 75 000 dollars par unité (plus la contrepartie de la province ou du territoire), de sorte que le taux de loyers « abordables » découlant de ce financement se situaient généralement entre 80 et 100 % du coût de loyer moyen du marché, ce qui est plus élevé que le loyer plus profondément ciblé et adapté au coût du loyer indexé sur le revenu dans les logements sociaux d'avant 1994.

Les rapports étaient faibles et il y a un manque de détails sur le nombre de logements construits ou de ménages aidés dans le cadre des différentes options du programme. La SCHL n'a publié qu'un total courant des ménages aidés, sans aucun détail. On estime que cela a généré environ 5 000 unités par an à l'échelle nationale ce qui est bien en deçà des 25 000 à 30 000 logements sociaux d'avant 1994 et non significatifs par rapport à plus d'un million de ménages locataires ayant un besoin véritable de logement (2011).

## **L'annonce en 2017 de la Stratégie nationale sur le logement (SNL)**

En novembre 2017, après près de deux ans de consultations, le gouvernement fédéral a dévoilé une nouvelle SNL. Elle a été annoncée comme étant la toute première stratégie nationale et le plus important engagement financier fédéral en matière de logement au Canada. Ces deux affirmations ont été contestées (Pomeroy 2017, Broadbent Institute 2018, PBO 2018) et qualifiées d'hyperboles.

La SNL est, de façon plus étroite, une stratégie de logement abordable, plutôt qu'une stratégie de logement complète (Hulchanski 2017), avec une concentration précise sur les ménages vulnérables et seulement une discussion symbolique sur le marché du logement et sur les enjeux liés à l'offre de location et à l'accès à la propriété (sous la rubrique « Marchés équilibrés »).

La Loi fixe deux objectifs primordiaux :

1. réduire la gravité des besoins en matière de logement pour 530 000 ménages locataires (cela correspondait à 50 % de l'estimation des besoins des locataires de 2011, les données les plus récentes disponibles à ce moment-là);
2. réduire de 50 % le nombre de sans-abri chroniques.

Pour atteindre ces objectifs, elle définit une série de programmes visant à ce qui suit :

- préserver et améliorer le parc hérité de logements publics et sociaux communautaires créés principalement entre le début des années 1960 et 1994;
- répondre aux besoins non satisfaits et qui persistent en matière de logement en combinant des programmes visant à soutenir la construction de nouveaux logements abordables et une nouvelle approche axée sur la demande d'allocations de logement, connues sous le nom de prestations canadiennes pour le logement;
- renforcer l'action fédérale à l'égard du sans-abrisme en améliorant la stratégie fédérale de partenariat avec les sans-abri (rebaptisée par la suite « Vers un chez-soi »);
- un certain nombre d'initiatives auxiliaires, notamment l'élargissement du financement pour accéder aux terres fédérales excédentaires, l'amélioration des données sur le marché du logement et le renforcement de la capacité de recherche universitaire (qui est presque inexistante dans le domaine du logement).

Elle introduit également le concept d'objectif d'analyse comparative entre les sexes (ACS+), donne un engagement pour la réalisation de recherches et la communication des données fondées sur des preuves, et annonce que la législation future intégrerait un engagement en faveur de la réalisation progressive du droit au logement.

La SNL, conçue comme une stratégie nationale plutôt que fédérale, visait à présenter un front uni avec les provinces et les territoires par le biais d'une programmation conjointe, mais aussi à renverser la longue tendance à la dévolution et au désenchevêtrement du gouvernement fédéral par un réengagement important de la SCHL dans la conception et la mise en œuvre d'initiatives fédérales unilatérales.

La mise en œuvre de la SNL a commencé par des initiatives fédérales unilatérales en avril 2018 et par des programmes bilatéraux du fédéral, des provinces et des territoires à coûts partagés,



exécutés par des provinces et les territoires selon les termes d'accords bilatéraux, à partir d'avril 2019.

La mise en œuvre jusqu'à présent a été lente et quelque peu controversée, et plus récemment, elle a été déplacée par les priorités liées à la lutte contre la pandémie de la COVID-19. Un document séparé examinera la mise en œuvre de manière plus détaillée et discutera des options permettant d'affiner et de recentrer la SNL.

#### **4. Rôles traditionnels du gouvernement : fiscalité et réglementation**

En plus de son rôle évolutif (et décroissant) dans la conception, la mise en œuvre des interventions et les dépenses liées aux besoins de logement, le gouvernement fédéral joue un rôle très important dans la partie marché du système de logement canadien qui est beaucoup plus vaste.

Comme indiqué précédemment, le logement social représentait à son apogée un peu moins de 6 % de l'ensemble des logements, mais depuis 1994, la croissance du secteur social abordable a stagné et la construction non assistée du marché a continué. Cela a fait en sorte qu'en termes relatifs, le secteur social représente aujourd'hui moins de 5 % de l'ensemble des logements et occupe un rôle résiduel par rapport aux 95 % du marché. Il existe un large éventail de rôles et de politiques qui ont un impact sur cette activité du marché privé et qui y sont liés.

Il existe de nombreux domaines dans lesquels la politique gouvernementale joue un rôle indirect, par exemple les politiques d'immigration (qui créent une demande de logements) et d'établissement des réfugiés (qui augmentent la demande de logements abordables), le financement des programmes d'apprentissage et du marché du travail liés à l'industrie de la construction et de la rénovation, la politique environnementale qui a des répercussions sur les programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi que les règlements sur certains terrains qui sont protégés contre le développement. Concernant les dépenses, le partage des coûts fédéraux en matière d'infrastructures a des répercussions sur le logement (par exemple, le financement des systèmes de transport en commun influence les politiques de développement orienté vers le transport à l'échelle locale). Ces rôles sont largement périphériques aux intérêts de l'avocat fédéral du logement et ne sont donc pas examinés ici.

Bien qu'il y ait eu quelques interventions directes avec des programmes de marché pour soutenir l'accès à la propriété (en particulier l'assurance hypothécaire, ainsi que des incitations et des subventions temporaires à l'épargne-logement) et pour encourager la construction de logements locatifs, la plupart des rôles du gouvernement sont liés à la taxation et à la réglementation de nombreux aspects du marché du logement, et cela implique tous les paliers de gouvernement.

##### ***Politique fiscale et logement***

La fiscalité intervient aux trois paliers de gouvernement et influence le comportement des investisseurs et des consommateurs, parfois intentionnellement et parfois par inadvertance. Les principaux traitements fiscaux sont résumés dans le Tableau 1 ci-dessous, pour chaque palier de gouvernement, en reconnaissant qu'il peut y avoir quelques variations entre les provinces et les municipalités, et qu'au fil du temps, les réglementations et les traitements fiscaux ont changé).

Il est généralement admis qu'il existe un préjugé politique dans le système fiscal en faveur de la propriété. Cela comprend l'exemption de la résidence principale de l'impôt sur les gains en capital (alors qu'un inventeur de location y serait soumis), un remboursement de la TPS sur les maisons neuves pour l'achat (pas de remboursement pour la location), la possibilité d'accéder à

l'épargne REER pour la mise de fonds (alors que les locataires paient l'impôt sur tout retrait) et à divers moments, l'épargne exonérée d'impôt pour la mise de fonds.

De temps à autre, le gouvernement fédéral a utilisé la réglementation fiscale pour poursuivre d'autres objectifs, notamment pour stimuler l'emploi à la suite de récessions économiques qui étaient la raison d'être du Programme des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) annoncé en 1974, d'un programme d'épargne-logement en 1983 et du crédit d'impôt pour la rénovation de 2009 à 2011.

Tableau 1 : Principales formes de taxes d'habitation	
Compétence	Type de taxe
Fédéral	<p>Impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers généré par l'activité de logement (revenu net des propriétés locatives). Au fil du temps, ce traitement fiscal est passé de très favorable (facilitant et encourageant la construction de logements locatifs) à moins favorable (dissuasif).</p> <p>Stimulation temporaire de la compensation 1974 à 1981. La politique des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) a rétabli le traitement favorable des revenus locatifs d'avant 193.</p> <p>Impôt sur les plus-values et exonération de la résidence principale.</p> <p>Des incitations fiscales pour favoriser l'accès à la propriété, comme le programme d'aide à l'achat d'une première maison (utilisation d'un REER personnel pour la mise de fonds, remboursée sous condition).</p> <p>2009 à 2011 Crédits d'impôt pour la rénovation (pour compenser une partie du coût des rénovations).</p> <p>Remboursement de la TPS sur les nouvelles constructions résidentielles (avec une réduction supplémentaire lorsque le propriétaire est une organisation caritative ou à but non lucratif dont 40 % du revenu total provient de subventions publiques).</p> <p>Exonération de la TPS sur les loyers résidentiels. Les propriétaires sont touchés, car ils ne perçoivent pas de TPS sur leurs revenus locatifs, la TPS qu'ils paient sur leurs intrants n'est pas déductible.</p>
Provincial	<p>Taxe de transfert de propriété (au moment de la vente de la propriété, payée par l'acheteur).</p> <p>Certaines taxes ciblées récentes par exemple, la taxe sur les maisons vacantes, la taxe sur les spéculateurs (acheteurs étrangers : C.-B. et Ontario).</p> <p>Certaines administrations (par exemple, la C.-B.) accordent une subvention aux propriétaires (pour compenser la taxe municipale).</p> <p>Crédits d'impôt pour les locataires à faible revenu (dans la plupart des provinces, s'applique à l'impôt annuel sur le revenu).</p>

Municipalités	<p>Impôts fonciers (évalués sur la valeur), perçus annuellement.</p> <p>Dispositions spéciales pour le report (par exemple, les personnes âgées riches en actifs, mais à faible revenu).</p> <p>Certaines propriétés peuvent être exemptées, par exemple les organismes de bienfaisance lorsqu'ils hébergent des résidents visés par règlement comme les personnes âgées à faible revenu ayant certains besoins spéciaux.</p>
---------------	---

Cependant, en général, les responsables de la politique fiscale du ministère des Finances déconseillent l'utilisation de mesures fiscales pour atteindre des résultats politiques. Ils recommandent que de tels programmes soient conçus et financés par des crédits explicites dans le cadre d'un processus budgétaire parlementaire.

Comme l'illustre le Tableau 1, si les mesures s'étendent à toutes les compétences, c'est la réglementation fiscale fédérale qui tend à avoir les répercussions les plus importantes et les plus étendues.

***Mettre des règlements en place et permettre au marché de fournir des logements sûrs, adéquats et abordables***

Au-delà des règlements fiscaux, il existe une vaste gamme d'activités réglementaires, allant de la réglementation des acteurs du système, tels que les agents immobiliers, les commerçants et les prêteurs hypothécaires, à la création et à l'application de normes de construction et d'occupation (p. ex. le modèle national de code du bâtiment, son adoption et son adaptation par les provinces) en vue de protéger les occupants contre des conditions dangereuses ou insalubres ou d'imposer des résultats tels que l'accessibilité et la construction écoénergétique.

Les principaux domaines réglementaires liés au logement sont énumérés dans le Tableau 2. On peut constater que la réglementation fédérale concerne davantage la propriété (par le biais de la réglementation du système financier), les règlements provinciaux et territoriaux concernent plus directement les aspects de la protection des consommateurs et plus particulièrement les droits et obligations des locataires et des propriétaires, les rôles des municipalités concernent davantage les normes de santé et de sécurité ainsi que la réglementation de l'utilisation des sols (et les autorisations de construction).

Tableau 2 : Principales formes de réglementation ayant des répercussions sur le logement.	
Compétence	Type de règlement
Fédéral	<p>Règlement financier : prêteurs à charte fédérale.</p> <p>Loi sur les banques, Loi sur la SCHL (assurance hypothécaire), rôle de la finance, du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) dans la politique macroprudentielle (accès et contrainte lié financement hypothécaire).</p> <p>Code national du bâtiment (exigences en matière d'accessibilité et de conception universelle — remarquez qu'il s'agit de codes modèles, qui n'ont aucun effet tant qu'ils ne sont pas adoptés par les provinces et territoires). Il s'agit également d'établir des normes de produits ainsi que des lignes directrices sur l'efficacité énergétique (et de les inciter par le biais de programmes de Ressources naturelles Canada).</p>
Provincial	<p>Surveillance des prêteurs à charte provinciale, des coopératives de crédit et des sociétés de crédit hypothécaire.</p> <p>Protection des consommateurs, en particulier droits de propriété (propriétaires) et droits des locataires (locataires). Législation sur les baux d'habitation (affecte à la fois la sécurité d'occupation et l'abordabilité (augmentation des loyers).</p> <p>Législation facilitante pour l'utilisation et la planification des terrains municipaux, les activités municipales, y compris l'évaluation des propriétés, les taxes foncières.</p>
Municipalités	<p>Mise en œuvre du contrôle de l'utilisation des sols, de la planification et du zonage.</p> <p>Faire appliquer les codes du bâtiment (inspection des bâtiments et permis d'occupation).</p> <p>Règlement d'occupation et d'entretien.</p>

L'intérêt du défenseur fédéral du logement est plus susceptible de porter sur les questions de droits des résidents (propriétaires et locataires), de sécurité d'occupation et de pratiques discriminatoires. Par souci de longueur de document, la discussion se limite donc à ces domaines.

Les lois sur les baux d'habitation existent dans tous les territoires et les provinces, mais elles comportent certaines nuances et variations. La plupart des provinces disposent de lois de base pour protéger la sécurité d'occupation des locataires, y compris les conditions dans lesquelles

un propriétaire peut procéder à une expulsion qui sont généralement le non-respect des conditions du bail, ou le droit du propriétaire d'occuper le logement (lui ou sa famille).

Dans la plupart des provinces, la réglementation des loyers vise également à réguler les augmentations de coûts des loyers, soit par des restrictions sur place concernant l'augmentation des coûts de loyers, soit par un processus d'arbitrage fondé sur les plaintes (Québec) et un mécanisme de suppression des mesures de contrôle des logements vacants (c'est-à-dire que la restriction de loyer est liée à une location, après le départ du locataire, le propriétaire est libre d'ajuster le coût en fonction du marché actuel). Certaines provinces, notamment l'Alberta et la Nouvelle-Écosse, n'ont aucun contrôle sur le montant de l'augmentation du loyer, mais limitent la fréquence de toute augmentation à un maximum d'une fois par an (période de 12 mois).

Les répercussions de la réglementation des loyers fait l'objet d'un débat permanent, les acteurs du secteur et de nombreux économistes affirmant que la réglementation des loyers réduit les rendements, crée des risques ce qui dissuade les propriétaires d'effectuer de nouvelles constructions. Le faible taux de construction qui en découle font baisser les taux d'inoccupation, ce qui exerce une pression à la hausse sur les coûts des loyers, et les contrôles sont donc contre-productifs. Une étude empirique récente portant sur différents régimes réglementaires n'a pas été concluante, indiquant qu'il n'est pas clair s'il existe une relation entre les mises en location dans les marchés à loyer contrôlé et dans les marchés sans loyer contrôlé (KPMG 2020).

Pour les ménages qui cherchent à accéder à un logement locatif, la législation sur les droits de l'homme cherche à aborder des enjeux tels que les pratiques discriminatoires dans l'accès au logement. Un défi particulièrement contrariant se pose lorsque certains groupes de consommateurs cherchant à accéder à un logement se heurtent à des obstacles dus à des stéréotypes. Par exemple, les propriétaires de logements locatifs vérifient les revenus de l'emploi afin de gérer le risque de non-paiement et, par ce biais, peuvent ne pas accepter les demandes de location de personnes dont les revenus sont moins sûrs ou qui bénéficient de l'aide au revenu. Certains groupes racialisés, notamment les personnes et les familles autochtones, sont également victimes de préjugés et de discrimination. Bien que théoriquement protégées par la Charte et les lois sur les droits de la personne, ces pratiques persistent et contribuent sans doute à des résultats négatifs. Dans l'incapacité de trouver un bon logement, certains candidats sont marginalisés et contraints d'accepter un logement de qualité inférieure comprenant des risques pour la santé. Dans les cas extrêmes, ceux qui ne parviennent pas à obtenir une location peuvent devenir sans domicile fixe, avec la spirale descendante de la santé et du bien-être que cela implique. La discrimination à l'encontre des candidats autochtones peut être un facteur expliquant le nombre disproportionné d'autochtones recensés dans la population des sans-abri.

L'autre domaine pertinent, qui relève de la compétence provinciale, est celui des droits de propriété, y compris les responsabilités dévolues aux administrations municipales. La planification locale et le zonage peuvent inclure des pratiques d'exclusion (par exemple, des lots et des logements de plus grande taille trop chers pour être abordables pour les familles à faibles revenus). Le zonage vise souvent à exclure les maisons plus petites et les logements

collectifs qui peuvent être plus abordables et les associations de quartier cherchent souvent à renforcer ces politiques d'exclusion.

D'autre part, la politique de planification peut s'avérer inclusive, bien que sa mise en œuvre au Canada soit à ce jour assez limitée. Les règlements d'inclusion peuvent exiger un certain nombre de pourcentages de logements en dessous des coûts prescrits. En contrôlant la quantité de terrains approuvés ou disponibles pour le développement, la politique de planification locale peut influencer l'offre et le prix des logements, de manière négative ou positive.

Bien que les lois provinciales facilitantes prévoient que les municipalités doivent assurer une quantité suffisante de terrains viabilisés et zonés pour répondre aux besoins prévus, en raison de la croissance de la population et de la demande, il est souvent affirmé que l'offre insuffisante de terrains est la cause fondamentale des prix élevés et du manque de logements abordables (Glaeser et Gyrko 2018, SCHL 2018). Ces conclusions politiques incitent les villes à assouplir les règles d'urbanisme.

L'argument Glaeser-Gyrko est puissant, mais il n'est pas prouvé. Des réglementations restrictives peuvent entraver l'offre, mais il existe une série d'autres causes potentielles d'inélasticité, notamment la spéculation, les monopoles locaux du secteur de la construction et les défaillances du marché, ainsi que la pénurie d'investissements dans les infrastructures (Maclennan et Miao, 2019). De façon plus large, les réglementations municipales servent des objectifs politiques importants en réduisant les incertitudes auxquelles sont confrontés les promoteurs et en façonnant la nature de la croissance et de la densité qu'une ville souhaite. En l'absence de recherche définitive dans le contexte canadien pour ce domaine, la question de la relation entre la réglementation de la planification locale, l'offre de logements et l'augmentation des prix doit être explorée afin de comprendre le rôle de la chaîne d'approvisionnement en logements sur l'abordabilité du logement.

### **Questions d'externalités et de défaillance du marché**

Les conséquences involontaires et les effets externes constituent une caractéristique importante du système canadien de marché, dans lequel 95 % des logements sont détenus et exploités dans les conditions du marché. Le plus important est que, comme les mécanismes du marché répondent à la demande et aux signaux de prix y étant liés, un nombre important de ménages sont laissés de côté. Les ménages à faible revenu n'ont pas de demande efficace parce que les prix qu'ils peuvent se permettre de payer pour un logement sont inférieurs au coût de création de ce logement.

Cette absence de demande efficace est particulièrement propre au logement, en partie parce que les valeurs sont associées à l'emplacement et que les terrains et les biens sont fixes. Dans de nombreuses villes, il existe un gradient de prix, car les maisons des banlieues et des zones urbaines plus éloignées étant souvent vendues à des niveaux inférieurs. Il en découle un tri des groupes socio-économiques dans l'espace, les ménages à faibles revenus étant également déplacés vers des lieux plus éloignés du centre, ce qui peut avoir un impact sur leur accès, leur temps et leur coût de déplacement pour se rendre au travail. Des recherches empiriques récentes en Australie ont examiné cette question et documenté la relation entre la distance et



le revenu (Maclennan, 2019). Pour les ménages contraints de s'éloigner des lieux d'emploi pour trouver un logement locatif qu'ils peuvent se permettre, cela implique des réductions importantes de la productivité sur le marché du travail (Maclennan, 2019) et du potentiel de revenu des ménages. Statistique Canada a indiqué dans le recensement de 2016 que 10 % des ménages vivant dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) avaient des trajets domicile-travail d'une heure ou plus.

## **5. Caractéristiques des tendances et quantité des besoins en matière de logement**

Depuis 1986, les besoins en matière de logement au Canada sont évalués à l'aide d'une méthode normalisée qui permet de déterminer si un ménage est confronté à l'un des trois problèmes de logement visés par règlement et si son revenu est inférieur à celui qui lui permettrait de remédier à son problème.

Il existe trois problèmes précis qui sont définis comme suit :

- abordable : consacrer plus de 30 % du revenu brut aux frais de logement (hypothèque ou loyer plus services publics);
- adapté : (surpeuplement) qui utilise une norme nationale d'occupation pour déterminer si le logement dispose de suffisamment de chambres pour la composition du ménage (par exemple, les enfants de plus de 5 ans ne peuvent pas partager avec le sexe opposé);
- adéquat : (état) le logement a besoin de réparations importantes.

La méthode des besoins fondamentaux évalue d'abord si un ménage fait face à un ou plusieurs problèmes. En 2016, quelque 3,91 millions de ménages présentaient une ou plusieurs de ces situations.

La méthode applique ensuite un critère de revenu, calculé pour chaque municipalité (RMR ou CA) et pour la taille de chaque chambre à coucher du ménage. Cela permet de déterminer le revenu nécessaire à 30 % du brut pour ne pas dépenser plus de 30 % pour le logement. Ainsi, si une famille de 4 personnes (parents et adolescents de sexe opposé) a besoin d'un logement de 3 chambres et que le loyer médian pour 3 chambres est de 1 200 \$, le revenu de référence est de 48 000 \$ ( $1\,200 / 0,03 \times 12$ ).

Lorsque ce seuil de revenu de deuxième échelon est appliqué, en 2016, les 3,91 millions de ménages qui ne respectant pas l'une des trois normes sont tronqués à 1,69 million de ménages, ce qui représente 12,7 % de tous les ménages au Canada (SCHL-Logement au Canada en ligne).

Ces estimations sont déterminées pour toutes les communautés et utilisées pour aider à la planification de la politique et des programmes d'aide au logement. Elles sont utilisées de trois façons :

1. utilisées à l'origine comme un moyen de répartir le budget fédéral d'avant 1986 entre les compétences (formule de répartition fondée sur les besoins);
2. utilisées comme critère d'admissibilité : le test effectué pour le revenu utilisé à l'étape 2 sert à générer des limites de revenu de logement, qui déterminent l'admissibilité à recevoir une aide ou à accéder à un logement social;
3. utilisées pour évaluer le nombre des besoins fondamentaux et les tendances qui s'en dégagent dans le temps et dans différents domaines.

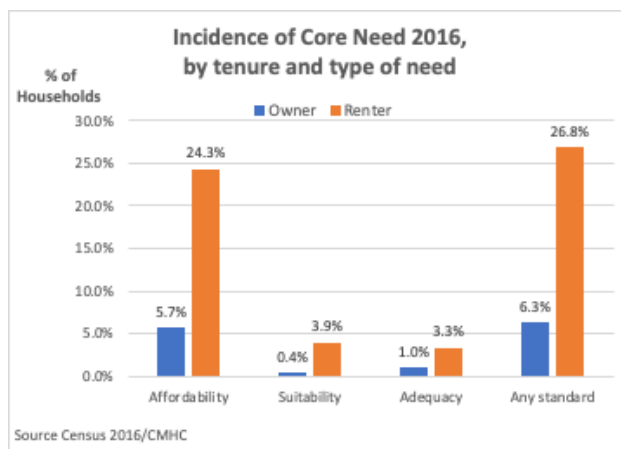
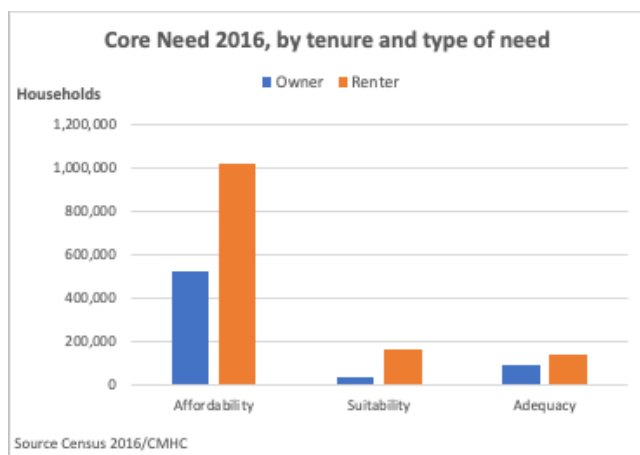
## Résumé des besoins 2016

La méthode des besoins essentiels se sert du recensement national, effectué tous les 5 ans. Certaines estimations intercensitaires sont également développées, mais les ensembles de données présentent des échantillons plus petits et ne génèrent pas d'estimations pour tous les centres, seulement au niveau national et par province (Enquête sur les dépenses des ménages et, depuis 2018, l'Enquête semestrielle sur le logement).

Les données sur les besoins essentiels, tant en 2016 que lors des recensements précédents, ont toujours révélé que la majorité des ménages dans le besoin sont des locataires et que la grande majorité des problèmes sont liés à des questions d'accessibilité financière. Les problèmes d'adéquation et de logements en mauvais état sont moins nombreux et moins fréquents. En plus de déterminer les chiffres absolus par ancienneté et par type de problèmes, les taux d'incidence aident à comprendre quels groupes sont touchés. Les données peuvent être ventilées par âge et par type de ménage, par exemple, célibataires, couples, familles. Les données montrent que les ménages locataires qui sont le plus dans le besoin sont les familles monoparentales et les célibataires non âgés.

La capacité de disséquer par type de problème et par différents groupes de population permet de planifier des interventions. Par exemple, pour la grande majorité des problèmes liés uniquement à l'abordabilité, il est possible de recourir à l'aide au loyer (allocation de logement du Canada) afin d'aider plus rapidement les personnes qui vivent déjà dans un logement adéquat et convenable, mais qui paient simplement plus qu'elles ne peuvent se permettre.

Comme nous le verrons plus loin, les solutions traditionnelles aux besoins en matière de logement ont eu tendance à se concentrer davantage sur la construction de logements et la fixation de loyers à des taux bas, souvent sur la base d'un rapport loyer-revenu. Cela signifie que le montant de l'aide par ménage aidé est beaucoup plus important, et qu'il n'a pas été



possible de créer une offre suffisante de logements abordables.

L'offre insuffisante de logements assistés (et d'aide au logement en général) a entraîné un processus de rationnement et nécessité de donner la priorité à certains groupes (par exemple,

les sans-abri absolus, les victimes de violence familiale) et de dresser des listes d'attente parmi ceux qui ne font pas partie de ces groupes prioritaires.

Cette approche de rationnement est en contradiction avec une approche basée sur les droits dans laquelle il y aurait un droit universel à l'assistance comme c'est le cas par exemple au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne. Si les deux premiers pays disposent d'un parc de logements sociaux beaucoup plus important que celui du Canada (et des autres colonies anglo-saxonnes), ce parc reste insuffisant pour loger toutes les personnes dans le besoin. L'Allemagne a un système plus neutre en ce qui a trait à l'occupation et fournit une aide à la construction de manière égale aux promoteurs publics, sans but lucratif et privés. Dans ces trois pays, les allocations de loyer sont fournies sur une base universelle de sorte que tous les ménages potentiellement admissibles peuvent être aidés.

### **Enjeux relatifs à l'approche fondée sur les besoins fondamentaux**

La mesure actuelle des besoins essentiels ne tient pas compte de l'exclusion liée au logement, mais en termes d'accès au logement, c'est le groupe qui est le plus négligé. Il peut être nécessaire de configurer une conceptualisation plus large du besoin afin de le recadrer dans le contexte de la réalisation progressive du droit au logement.

Il y a également une réflexion sur la manière dont le concept de besoin essentiel est lié au droit au logement. Comme on peut le voir ici, de nombreux ménages souffrent tout simplement de problèmes d'accessibilité financière afin qu'ils puissent accéder à un logement. La réalisation progressive de ce droit suggère-t-elle que nous devrions d'abord donner la priorité à ceux qui n'ont pas de logement (c'est-à-dire les sans-abri) et ensuite à ceux qui vivent dans un logement inadéquat ou inadapté? Ceux qui ne connaissent qu'un problème d'abordabilité seraient alors placés plus bas dans la liste des priorités.

## **6. L'héritage des interventions passées pour ajouter des unités abordables**

Cette section recoupe quelque peu la section 3 (Fédéralisme), mais se concentre davantage sur les détails des programmes et leur évolution, ainsi que sur l'évolution des rôles et des responsabilités.

Le parc de logements sociaux du Canada a été créé en plusieurs phases, chacune présentant des caractéristiques particulières qui sous-tendent l'état actuel des différentes parties du parc de logements sociaux dans son ensemble. La structure et la composition du secteur reflètent la variété des programmes de financement disponibles au cours de la période de formation, de la fin des années 1950 à 1994. La période postérieure à 1994 n'a pas connu une grande expansion, mais elle a impliqué une certaine restructuration organisationnelle, plus particulièrement dans les parties publiques provinciales et municipales du secteur.

L'héritage de ces programmes et arrangements administratifs passés a une incidence importante sur la SNL de 2017, qui, en plus d'ajouter de nouveaux logements et d'aider les ménages confrontés à des besoins de logement non satisfaits, met l'accent sur la préservation et le renouvellement du parc existant de logements sociaux et abordables créés dans le cadre de programmes passés (dont beaucoup bénéficient de subventions permanentes qui arrivent à échéance).

Les principales phases sont brièvement décrites ci-dessous et les caractéristiques clés de chaque phase sont résumées dans le Tableau A-1.

### ***Phase 1 : Le logement public (1950-1974).***

Cette époque a vu naître un tiers du parc (206 000 logements) dont un petit nombre a été construit entre 1950 et 1964, mais la plupart au cours de la décennie de 1964 à 1974. Le parc a été produit principalement par les sociétés de logement provinciales et territoriales (au début, aussi par certaines municipalités) qui construisent, possèdent et gèrent des logements pour les personnes âgées et les familles à faible revenu. Bien qu'il s'agisse de petits portefeuilles dans les petites villes, les logements sociaux dans les grandes villes étaient souvent construits dans des ensembles assez vastes et devenaient par conséquent des concentrations de pauvreté stigmatisées (par exemple Regent Park à Toronto, avant son réaménagement). (Dennis et Fish, 1972; Rose 1980; SCHL 1984).

Les logements publics ont été financés au moyen de prêts directs de la SCHL et d'un partage permanent des coûts par le fédéral, les provinces et les territoires afin de permettre aux projets dont les revenus locatifs sont faibles de couvrir les coûts d'exploitation et d'endettement. Les subventions ont été contractées projet par projet, généralement pour une durée de 50 ans, coïncidant avec la période d'amortissement du prêt (structuré comme une obligation, plutôt que comme une hypothèque).

Bien que n'étant pas à l'origine un profondément ciblé, le logement public a rapidement évolué pour devenir un logement ciblé à presque 100 %, destiné aux ménages à très faible revenu payant un loyer sur la base d'un loyer indexé sur le revenu (LIR). Ces loyers très bas génèrent des revenus minimes et augmentent ainsi la dépendance à l'égard des subventions

permanentes, qui augmentent au fur et à mesure que les coûts de fonctionnement augmentent plus rapidement que les revenus et les LIR (de nombreux locataires dépendent de l'aide au revenu qui elle, n'est pas indexée sur l'inflation).

Les subventions au logement public ne contribuaient pas aux réserves de capital, de sorte que tout remplacement de capital était financé comme une dépense annuelle, dont le coût était partagé par les partenaires fédéral, des provinces et des territoires. Cette situation est différente de celle des programmes à but non lucratif et coopératifs ultérieurs qui ont été financés pour créer des fonds de remplacement du capital, bien qu'ils ne soient pas suffisamment financés.

**Tableau 1 : Phases et caractéristiques du développement du secteur**

Phase	Période de temps*	Caractéristiques du fournisseur	Mécanisme de financement	Populations cibles	Structure des coûts de loyers	Nombre d'unités**
<b>Logement public</b>	1949 à 74	Sociétés de logement appartenant à la province  Une expertise et un professionnalisme solides, mais une structure de fonctionnement rigide et peu encline à prendre des risques.	Financement conjoint fédéral-provincial des immobilisations ou, à défaut, prêt fédéral et subvention à frais partagés pour couvrir le déficit d'exploitation dû aux faibles coûts des LIR. Pas de réserve de capital ni de fonds d'amortissement.	Familles et personnes âgées à faible revenu, avec le temps, sont devenues ciblées à 100 %.	Prédominance de près de 100 % de LIR	205 000
<b>Logement communautaire précoce</b>	1964 à 78	Petites organisations à but non lucratif et coopératives, certains groupes confessionnels, sociétés municipales et organisations caritatives. Beaucoup sont de petite taille, avec une expertise et des capacités limitées.	Prêt à un taux inférieur à celui du marché et remise partielle, pas de subvention permanente, mais possibilité de cumuler les suppléments de coûts de loyer après 1970.	Familles et personnes âgées à revenu modéré (loyers fixés sur la base d'un seuil de rentabilité).	Loyers basés sur les coûts au seuil de rentabilité (modérés, mais pas LIR, sauf en cas de supplément de coût de loyer distinct), et certaines subventions croisées internes.	80 000
<b>Expansion du logement communautaire</b>	1978 à 94	Mélange de sociétés de logement municipales, ainsi que de petits organismes indépendants à but non lucratif et de coopératives. Mélange d'expertise et de capacité comme ci-dessus pour chaque sous-segment.	1978 à 1985, prêt assuré plus subvention d'exploitation (finie); 1985-94, subvention révisée pour couvrir la totalité du déficit d'exploitation avec un ciblage plus élevé sur le LIR. Financement annuel pour soutenir les réserves de capital (fonds d'amortissement)	Personnes âgées, familles, célibataires et objectifs spéciaux (ainsi qu'un sous-programme ciblant les Autochtones vivant en milieu urbain)	1978 à 1985 Revenu mixte, minimum 25 % LIR, le reste dans le bas de gamme du marché, après 1985, ciblage sur les besoins essentiels, proportion plus élevée de LIR.	Avant 1986 = 140 000, après 1985 = 80 000 plus 40 000 unilatérales par les provinces.
<b>Replis et restructurations</b>	1994 à 2001	Peu de nouveaux organismes sans but lucratif (principalement en Colombie-Britannique et au Québec), un nombre minime de développements et d'organismes « non	Pas de nouveau financement, transfert des responsabilités administratives aux provinces et territoires, tentative de geler la subvention fédérale au montant de 1995-1996.	Dépend des politiques des fournisseurs et des circonstances du marché,	La C.-B. et le QC ont mélangé un peu de LIR, le reste étant du coût de loyer équilibré.	Minimal

fondé sur un programme ».

<b>Nouvelle mobilisation et logement abordable</b>	2001 jusqu'à présent	Expansion de certains logements non lucratifs existants et de nouveaux logements non lucratifs indépendants, le lancement de l'EOA (Expiration des accords d'exploitation) place les projets en dehors d'une structure de gouvernance.	Nouveau financement sous la forme d'une subvention d'investissement unique, pas de subvention permanente (sauf en cas de mise en œuvre au palier des provinces et territoires). Correspondance des coûts des provinces et territoires plus quelques contributions municipales supplémentaires.	Même mélange que les logements communautaires.	Loyers 80 % à 100 % du coût de loyer moyen du marché, avec un supplément de loyer séparé pour le LIR dans certains territoires et provinces.	50 000
--	----------------------	--	--	--	--	--------

\*Ces phases coïncident généralement avec des modifications importantes de la *Loi nationale sur le logement*, notamment en 1449, 1964, 1978, ou des budgets fédéraux (1993, 1996 et 2001).

\*Le total de 600 000 est approximatif et il ne comprend pas les 50 000 supplémentaires de loyer supplémentaires, certains étant mis avec les non lucratifs et d'autres sur le marché privé.

Il exclut également les logements en réserve, qui totalisent quelque 27 000 unités en réserve (16 000 construites avant 1994).



Étant donné que la plupart des constructions de logements sociaux ont commencé dans les années 1960, ces premiers accords de subvention ont récemment commencé à prendre fin (par exemple, 1964 plus 50 ans = 2014).

Bien que les paiements de prêts soient également arrivés à échéance en même temps que la fin de la subvention, les faibles revenus de LIR ne suffisent généralement pas à couvrir les coûts d'exploitation courants et la suppression de la subvention fédérale en cours a donc des répercussions sur la viabilité continue (Pomeroy, 2011).

Avec l'expiration de la part fédérale de la subvention, les provinces et territoires qui possèdent les propriétés sont unilatéralement responsables de toutes les dépenses courantes nécessaires pour maintenir ou renouveler ces actifs. Le financement insuffisant du renouvellement du capital sur une période prolongée, maintenant exacerbé par la fin de la part fédérale des subventions, a contribué à un état de réparation inadéquat et à un mécontentement croissant parmi les résidents. Comme l'illustre clairement le cas de Toronto Community Housing (TCHC), des locataires mécontents ont fait part de leurs préoccupations, ce qui a politisé ces enjeux (Eggleton et coll. 2016).

Les sociétés de logement provinciales sont propriétaires des propriétés et les portefeuilles à l'échelle locaux sont gérés soit par un conseil nommé par la province (autorité locale du logement), soit par contrat avec la municipalité. Cette approche est typique du Québec et de l'Alberta, où la société municipale de logement gère le parc provincial au nom de la province qui en reste propriétaire. En Ontario, les actifs de logement public (titre) et la responsabilité des dépenses courantes ont été entièrement transférés de la province au gouvernement local en 2001 de sorte que les répercussions fiscales de l'expiration de la subvention fédérale se font sentir à l'échelle locale.

Bien que les projets aient été financés individuellement, le logement public ne comportait pas d'accords d'exploitation ou d'hypothèques à l'échelle des projets individuels. Tous les projets ont été développés et gérés par des sociétés provinciales et il y avait un accord-cadre global avec chaque province ou territoire comprenant un calendrier des projets subventionnés (SCHL 1990)

*Les principales caractéristiques des logements sociaux sont les suivantes : Actifs vieillissants, construits il y a 40 à 60 ans, propriétés très ciblées (la plupart à 100 % du LIR) dont le coût des loyers est insuffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et le renouvellement du capital, la plupart ont des revenus négatifs et ne sont pas en mesure d'obtenir un financement pour le renouvellement du capital. La propriété demeure principalement entre les mains des sociétés de logement provinciales, sauf en Ontario, où les propriétés ont été transférées au municipal. Les portefeuilles vont de moins de 100 unités dans les petites communautés à plus de 50 000 unités à Toronto (bien que cela comprenne des unités développées dans le cadre de programmes ultérieurs, et fusionnées par la suite avec des logements publics).*

## **Phase 2 : Logement communautaire (1974 à 1994) <sup>4</sup>**

Le logement communautaire est utilisé ici pour faire référence au secteur à but non lucratif, y compris le logement coopératif. Il comprend un mélange de programmes avec quelques subtiles différences de conception. Au cours des deux décennies de développement actif, ces organisations ont créé environ 400 000 logements (y compris certains provinciaux unilatéraux) et représentent donc les deux tiers du total du parc de logements sociaux.

Bien que la *Loi nationale sur le logement* comprenait des dispositions permettant d'accorder des prêts aux sociétés à but non lucratif et aux coopératives à partir de 1949 (un certain nombre de projets ont été réalisés entre 1964 et 1973), la croissance d'un secteur du logement social fondé sur la communauté a pris de l'ampleur après 1973. Le développement d'un secteur communautaire a été formulé comme une orientation politique explicite en 1973, fortement influencée par l'échec déterminé du logement public, tel qu'articulé par le groupe de travail fédéral de 1969 sur le logement et le développement urbain (Dennis et Fish 1972; Rose 1980, Suttor 2016).

Alors que le logement public était considéré comme trop grand, créant souvent des concentrations de pauvreté (ghettos) gérées par des bureaucraties provinciales, ce qui était prévu pour le secteur communautaire était à petite échelle, intégrée dans les communautés, géré par des conseils du secteur communautaire incluant un mélange de revenus pour éviter la concentration de la pauvreté. Cette mesure visait à la fois à compenser l'opposition aux projets de développement et à réaliser des économies (réduction des subventions) en faisant siéger des professionnels aux conseils d'administration ou, dans le cas des coopératives, en assurant l'autogestion (SCHL 1984).

Dans le cadre des programmes de logement communautaire, chaque projet a été élaboré avec un accord d'exploitation précis au projet, essentiellement un contrat de financement entre le bailleur de fonds (initialement la SCHL, puis les provinces et territoires) et le fournisseur. Comme les programmes ont changé de temps en temps, les accords d'exploitation ont également changé. Un grand fournisseur qui possède et gère un portefeuille de 10 à 20 projets peut avoir 3 à 6 types d'accords d'exploitation différents, chacun avec des variations subtiles et des exigences de rapport distinctes. Cela a créé une charge (et un coût) administrative.

À l'origine (jusqu'en 1978), les programmes axés sur la collectivité offraient des prêts directs de la SCHL amortis sur 50 ans à des taux inférieurs à ceux du marché (articles 26 et 27), les projets étant exploités selon le principe de la location au prix coûtant (seuil de rentabilité), sans subvention permanente (bien qu'il y ait eu une subvention implicite sous la forme d'une remise de 10 % du montant du prêt, acquise au fil du temps, le remboursement était donc fondé sur 90 % du prêt). Par la suite, (après 1974) comme les coûts ont fait grimper les loyers à des

---

<sup>4</sup> Jusqu'à récemment, le terme de logement communautaire était utilisé pour distinguer les coopératives et les logements sans but lucratif des logements publics. Cependant, depuis 2000, un certain nombre de sociétés de logement public, notamment à Toronto, se sont rebaptisées « Community housing » (Logement communautaire). De plus, dans le cadre de la SNL de 2017, le terme a été adopté pour englober tous les anciens logements sociaux.

niveaux plus élevés et moins abordables, une aide au loyer distincte a été créée pour assurer qu'ils soient abordables pour les résidents à faible revenu (SCHL 1992).

En 1978, les programmes ont été remaniés. Le financement direct a été remplacé par des prêts assurés par le secteur privé, en s'appuyant sur la vaste expérience de la SCHL en matière d'assurance hypothécaire depuis 1954, utilisée initialement pour accroître l'accès à la propriété et pour soutenir la location privée. Dans les logements sociaux, l'assurance hypothécaire couvrait jusqu'à 100 % du coût, amorti sur 35 ans. Cette mesure a été combinée à une subvention permanente afin de garantir qu'une partie des coûts des loyers (au moins 25 %) puisse être fixée à un niveau de LIR. Les loyers restants ont été fixés au « coût bas de gamme du marché » pour une unité équivalente.

Comme pour le logement public, la période de subvention a été établie pour coïncider avec l'amortissement de l'hypothèque. Comme cette méthode de financement a commencé en 1979, l'anniversaire des 35 ans de ces programmes est également en 2014, de sorte que les subventions fédérales pour le logement public ont également commencé à expirer récemment.

Lorsque les programmes communautaires ont été remaniés en vertu de l'article 95 en 1978, un programme d'assistance technique a également été mis en œuvre (Programme d'aide aux organismes communautaires de soutien, PAOCS) pour aider les nouveaux organismes sans but lucratif et les coopératives à prendre en charge les activités de développement de projets (SCHL 1984). Cela a créé un réseau de « groupes de ressources » ou de consultants en développement à but non lucratif. Le programme a fourni un financement de démarrage et, après trois ans, ces groupes de ressources ont été maintenus sur la base d'une rémunération pour leurs services (capitalisée dans les coûts du projet). Cela a permis d'accroître la capacité des petites organisations communautaires telles que les clubs de service, les organisations ethniques et les organisations de lutte contre la pauvreté à entreprendre de nouveaux développements.

Le mécanisme de subvention (1978 à 1985), tout en fournissant une subvention continue, était établi comme un montant limité (qui a agi pour limiter les proportions plus élevées de LIR, car les projets n'étaient pas viables à des proportions plus élevées de locataires avec un loyer très bas), et en tant que tel cela a fait en sorte d'éviter la concentration plus caractéristique du logement public. Il comprenait également une subvention destinée à créer un fonds d'amortissement pour le renouvellement futur du capital (bien que, rétrospectivement, le montant annuel à mettre en réserve ait été établi à un niveau insuffisant).

Un changement de politique important au milieu des années 1980 a modifié certaines de ces caractéristiques. Le principal changement est qu'en 1985, le gouvernement fédéral a cherché à impliquer davantage les provinces et les territoires dans le financement et la fourniture de logements sociaux et à introduire une subvention à frais partagés.

Le modèle de revenu mixte de 1974 à 1985 a été révisé en réaction aux critiques selon lesquelles une subvention limitée ne devait être dirigée que vers les personnes dans le besoin. Ainsi, tous les ménages éligibles à l'entrée initiale devaient avoir des revenus inférieurs aux seuils de revenu fixés sur la base du revenu nécessaire pour payer un loyer moyen du marché à 30 % du revenu. Cela a donné lieu à un terrain d'entente entre cibler à 100 % des logements publics et les modèles de revenus mixtes de la période 1974 à 1985.

La formule de subvention est également passée en 1985 d'une aide maximale limitée à une subvention déficitaire (comme dans le cas du logement public), ce qui a créé l'espace financier nécessaire pour augmenter les niveaux de cible du LIR, bien qu'il y ait toujours un certain degré de mixité des revenus.

Le programme à but non lucratif comprenait deux flux de financement, l'un destiné aux organismes privés à but non lucratif que nous venons de décrire, l'autre, appelé organisme municipal à but non lucratif (MNP), était destiné aux filiales des municipalités, établies pour développer et gérer le logement social. Les organismes municipaux à but non lucratif ont eu tendance à privilégier des niveaux de LIR plus importants et plus étendus (ils s'apparentaient donc davantage à des logements publics, bien qu'avec des projets à plus petite échelle, tandis que les organismes privés à but non lucratif ont conservé un modèle de revenu plus mixte.

Au sein du secteur des organismes privés à but non lucratif, un sous-volet de financement était également disponible pour les groupes offrant des logements supervisés ou de transition aux populations ayant des besoins spéciaux, ce qui a généré de petits foyers de groupe, généralement détenus et exploités par des sociétés de soutien communautaire (SCHL 1984).

D'autres variantes ont été créées afin d'étendre le modèle des organismes privés à but non lucratif pour soutenir le développement du logement dans les réserves des Premières Nations (le programme sur les réserves) ainsi que pour les organisations autochtones vivant en milieu urbain à but non lucratif qui pourraient être incorporées pour développer, posséder et gérer des logements sociaux pour les populations autochtones dans les petits et grands centres.

Pour ce qui est des organismes privés à but non lucratif, une variété d'organisations communautaires, y compris des groupes confessionnels, des groupes d'établissement d'immigrants ethniques et des groupes de réduction de la pauvreté, ainsi que des clubs de service tels que Lions, Rotary, Kiwanis, ont créé des sociétés à but non lucratif et ont recherché du financement. Dans de nombreux cas, ces petites organisations peuvent n'avoir construit qu'un seul projet, comme c'était également le cas pour les coopératives. Dans d'autres cas, des sociétés de logement spécialisées à but non lucratif ont été créées et se sont progressivement développées en ajoutant chaque nouveau projet. Certains de ces fournisseurs de portefeuilles ont atteint une taille allant de 1 500 à 2 000 logements (avec des unités supplémentaires ajoutées après 2001, comme nous le verrons plus loin), mais il existe moins de 10 organismes privés à but non lucratif de taille moyenne à l'échelle nationale dont la plupart restent assez petits.

Sur la période de 1974 à 1994, un peu plus de la moitié des unités ont été développées par des organismes privés à but non lucratif, les 45 % restants par des organismes municipaux à but non lucratif. L'Urban Native a créé quelque 10 000 unités à travers le pays, ce qui, à son apogée, ne représentait qu'une petite partie de l'ensemble du système et du nombre d'unités. Le programme dans les réserves est la seule nouvelle source d'approvisionnement qui s'est poursuivie après 1994, date à laquelle on comptait près de 16 000 logements, auxquels se sont ajoutés 22 000 autres entre 1994 et 2016.

À de nombreux égards, le flux d'organismes municipaux à but non lucratif s'est avéré une variante du logement public, dans son accession publique. Bien que les projets individuels

soient restés de taille modeste et que, comme les organismes privés à but non lucratif et les coopératives, ils aient eu des revenus mixtes, les organismes municipaux à but non lucratif ont eu tendance à devenir plus grands que leur contrepartie privée à but non lucratif, de nombreux organismes municipaux à but non lucratif ont des portefeuilles dépassant les 2 000 logements (contre moins de dix organismes privés à but non lucratif de cette envergure).

Cette situation a été renforcée en Ontario par le transfert aux municipalités d'anciennes propriétés de logements publics provinciaux, de sorte que les municipalités possédaient alors à la fois un portefeuille de logements publics et un portefeuille d'organismes municipaux à but non lucratif. La plupart de ces organismes en Ontario (mais pas toutes) ont ensuite (après 2002) été fusionnées en sociétés simples (Suttor 2016). Au Québec, les portefeuilles de logements sociaux appartenant à la Société d'habitation du Québec (SHQ) étaient également exploités par des entités municipales, dont beaucoup ont également pris de l'expansion après 1978 dans le cadre du programme des organismes municipaux à but non lucratif.

De nombreux organismes municipaux à but non lucratif ont subi des pressions politiques de la part de leurs conseils d'actionnaires pour cibler davantage de ménages dans le besoin et, comme nous l'indiquons ci-dessous, lorsque le modèle de subvention a été révisé en 1985 pour permettre des subventions plus grandes et plus importantes, les organismes municipaux à but non lucratif ont eu tendance à poursuivre une proportion plus élevée de locations de LIR que les organismes privés à but non lucratif. Par conséquent, à l'instar des logements publics provinciaux et territoriaux, ces portefeuilles sont maintenant plus ciblés et plus dépendants de subventions permanentes importantes, et sont donc plus touchés par l'expiration des accords de subvention.

*Les principales caractéristiques du secteur du logement communautaire étaient donc les suivantes : des projets généralement plus petits et souvent de petites organisations de parrainage, généralement gérés par un personnel minimal et un conseil d'administration bénévole actif (dans le cas des coopératives, un conseil d'administration formé des résidents), chaque projet était régi par un accord d'exploitation à l'échelle du projet liant la subvention à des obligations de performance (bien que ces accords aient été peu mis en application), les projets n'étaient que partiellement ciblés, avec au départ une minorité de LIR profondément ciblés, mélangés à des coûts de loyer modérés au bas de l'échelle du marché et, après 1985, il y a eu un plus grand degré de ciblage, la subvention était fournie sur une base continue, mais pour une durée déterminée, liée à l'amortissement de l'hypothèque, ces subventions sont maintenant terminées. Le revenu locatif par unité est plus élevé que celui des logements publics, mais varie selon les projets en fonction du degré de ciblage du LIR. Les subventions ont permis aux prestataires de constituer et de financer de modestes réserves de remplacement (bien qu'à un niveau insuffisant pour financer entièrement le renouvellement nécessaire du capital).*

*L'héritage de ces programmes communautaires est un parc important de plus de 400 000 logements, mais avec une propriété très fragmentée et des niveaux inégaux de gouvernance et de professionnalisme du personnel. Selon les degrés de ciblage, il existe également une diversité de viabilité financière, en particulier à mesure que les subventions et les*

*accords fédéraux expirent, un processus qui, actuellement, s'accélère.<sup>5</sup> De nombreux biens peuvent avoir une valeur élevée, un certain potentiel de levier financier ou de réaménagement, mais là encore, il n'y a pas de correspondance entre ce potentiel et les compétences et capacités des organisations qui possèdent et gèrent ces biens.*

### ***Phase 3 : Repli et restructuration administrative (1994 à 2001)***

Le budget fédéral de 1993 a mis fin à tout nouveau financement du logement social, à compter du 31 décembre 1993 (budget fédéral de 1993). Comme ci-dessus, la seule exception est celle de la réserve. Certaines activités provinciales unilatérales se sont poursuivies, principalement en Colombie-Britannique et au Québec, mais à des niveaux de production beaucoup plus faibles. L'échelle et la structure du secteur étaient donc essentiellement figées dans le temps.

En plus de restreindre le nouveau financement, le gouvernement fédéral a cherché à démêler le double régime administratif qui avait évolué avec certains projets (principalement avant 1986) dans le cadre d'accords fédéraux unilatéraux et d'autres (principalement après 1985) dans le cadre d'accords conjoints entre le fédéral, les provinces et les territoires pour le partage des coûts dont les provinces et les territoires avaient l'administration.

En 1996, la SCHL a entamé des négociations en vue de transférer tous les rôles administratifs aux provinces et territoires (permettant une certaine efficacité administrative et une consolidation à l'échelle des provinces et territoires) ainsi que de plafonner les dépenses comme dans le budget de 1995-1996. Les négociations ont été longues. Quatre provinces n'ayant toujours pas conclu d'accord consolidé en 2000 (la Colombie-Britannique a ensuite conclu un accord en 2006 et l'Alberta en 2016, le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas signé d'accord).

La nouvelle prestation et l'administration des programmes connexes ayant été réaffectées aux ministères et entités provinciaux au milieu des années 1980 (les provinces et les territoires ont assumé un nouveau rôle de prestation en vertu des accords d'exploitation globale de 1986) et renforcées à la fin des années 1990 en vertu des accords de transfert administratif, de subtiles variations dans la prestation et l'administration ont commencé à apparaître au sein des provinces et territoires, ce qui fut la fin d'un système administratif unique au palier fédéral. Cela implique également la responsabilité des provinces et territoires de faire respecter les accords d'exploitation de la SCHL, qui, comme nous le verrons plus loin, peuvent créer une confusion dans les responsabilités et les approbations lorsqu'un fournisseur cherche à entreprendre certaines activités (comme le refinancement ou les réaménagements). Ce système a été encore plus fragmenté en Ontario où le financement et l'administration ont été délégués à l'échelle locaux.

*Le principal héritage de cette période de réorganisation administrative a été le transfert de responsabilités aux provinces et territoires, qui n'ont cessé d'accroître leurs capacités et leurs*

---

<sup>5</sup> Alors que l'expiration programmée des accords fédéraux et des subventions s'accélère, il existe une initiative précise dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 pour compenser cet effet (voir CCHI et Initiative fédérale de logement communautaire).

compétences. En même temps, la SCHL a continué à réduire son rôle et son personnel. Pendant ce temps, la sensibilisation de la SCHL et la surveillance administrative ont été considérablement réduites, à l'exception de quelques cas où les projets restent sous l'administration de la SCHL : projets unilatéraux au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, logements autochtones dans les réserves et coopératives d'habitation en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario et au Nouveau-Brunswick (bien que pour les coopératives, l'administration soit assurée par une agence tierce). L'Ontario constitue à nouveau un cas particulier, la responsabilité administrative et financière (pour l'ancienne part provinciale de la subvention) étant dévolue à l'échelle locale créant un régime administratif très fragmenté.

#### **Phase 4 : Nouvelle mobilisation et logement abordable (2001 à 2017)**

Le gouvernement fédéral s'est mobilisé à nouveau en 2001, en annonçant un nouveau cadre pour le logement abordable en collaboration avec les provinces et les territoires. Cela a réintroduit un nouveau système de financement, les provinces et les territoires devant partager les coûts selon un rapport de 50/50. Le niveau de financement, comparé à celui d'avant 1994, était d'une ampleur assez modeste.

Diverses initiatives sont autorisées à la discrétion des provinces et des territoires qui administrent chacun des programmes financés et conçus à chaque échelle des provinces et territoires. Il s'agit notamment de nouveaux projets de location abordable, d'aide à la propriété, de réhabilitation et d'allocations de loyer. Une grande partie du financement a été utilisée pour aider les nouveaux logements locatifs abordables, mais avec des volumes plus faibles par rapport à ceux d'avant 1994 allant de 4 000 à 6 000 unités par an et un total de seulement 50 000 unités depuis 2002 (Suttor 2016). Ce chiffre est à comparer à la production annuelle d'environ 20 000 unités à but non lucratif et coopératives au moment du pic au milieu des années 1980.

Il est à noter que les logements construits depuis 2001 sont financés par des subventions uniques en capital, qui permettent de « racheter » les loyers sur la base d'un seuil de rentabilité à un niveau « abordable », égal ou inférieur au coût moyen d'un loyer du marché.

Mais, à l'exception des cas où une subvention permanente pour les provinces et les territoires supplémentaire est fournie (augmentant la part de la subvention de ceux-ci, comme en Colombie-Britannique et au Québec), ou si les fournisseurs utilisent une combinaison de coûts de loyer et de subventions croisées internes, il n'y a pas d'aide de LIR pour les ménages à très faible revenu (une différence importante par rapport à avant 1994 lorsque la subvention d'exploitation permanente était la norme).

Les plus grandes organisations ont été en mesure d'effectuer des subventions croisées à partir d'autres parties de leur portefeuille afin d'atteindre une certaine pénétration du LIR, et d'autres ont simplement accepté une couche différente de clients (ceux dont les besoins fondamentaux sont peu profonds par rapport à profonds).

*L'un des effets hérités de cette phase est la participation de promoteurs à but lucratif qui ne sont tenus de préserver l'abordabilité des loyers que pour une période limitée (au minimum 10 ans, mais souvent 20 ans à la demande des provinces et territoires qui mettent en œuvre*

*l'initiative). L'autre répercussion de cet héritage est l'approche consistant à soutenir les nouveaux développements « abordables » avec des capitaux uniquement. Cela s'est fait ressentir sur la Stratégie nationale sur le logement. Il y a toujours peu d'intérêt pour un retour aux approches de loyers très bas et fortement subventionnés utilisés avant 1994. Cela signifie qu'il n'est pas possible de loger les ménages traditionnels à très faible revenu, à moins qu'une aide supplémentaire ne soit fournie par le biais d'un supplément au loyer ou de la nouvelle prestation canadienne pour le logement afin d'abaisser le coût de loyer net à un coût réellement abordable. Cela signifie également que les coûts des loyers de ces projets sont supérieurs au coût abordable pour les personnes qui n'entrent pas dans l'exclusion liée au logement et qui dépendent généralement des prestations d'aide au revenu.*

## **7. Caractéristiques des prestataires et défis du secteur**

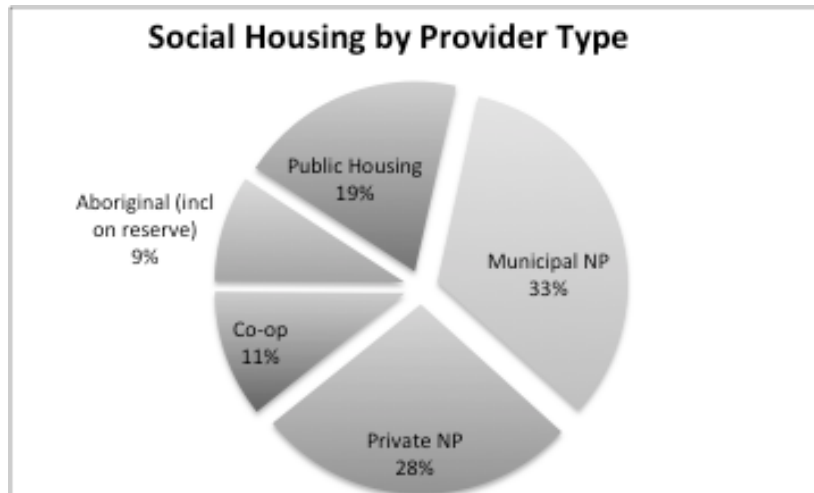
Le logement social n'est pas un secteur homogène, il est plutôt composé d'une diversité de types de fournisseurs avec des niveaux d'expertise, de capacités, de défis et d'occasions très différents. Il existe également des variations régionales très importantes entre les grandes et les petites provinces, tandis que les territoires se distinguent également (presque exclusivement des logements publics et généralement dans de petits projets).

Comme nous l'avons souligné plus haut, dans tout le pays, le parc qui est maintenant détenu et géré par des sociétés provinciales ou des filiales municipales de logement représente près de la moitié de tous les logements sociaux. Cela inclut les logements publics (205 000 unités à l'origine), dont environ 97 000 ont été transférés aux municipalités de l'Ontario.

Avec ces transferts de l'Ontario ainsi que les unités développées et gérées par les organismes municipaux à but non lucratif, le secteur municipal représente désormais un tiers du parc de logements sociaux existant. À l'échelle nationale, seuls 10 prestataires possèdent et gèrent plus de 5 000 unités chacun. Cinq d'entre eux se trouvent en Ontario et sont tous des organismes municipaux à but non lucratif. Ensemble, ces dix fournisseurs possèdent un quart de tous les logements sociaux au Canada.

Les sociétés provinciales de logement ont dépassé leur rôle initial de propriétaire et de gestionnaire de logements publics pour s'impliquer activement dans le soutien au développement et à l'administration du logement social depuis 1985 (parfois avant) et ont une compréhension, une capacité et une expertise importantes dans le développement, le renouvellement des actifs et l'administration des subventions. Ils ont également accès aux ressources fiscales provinciales et territoriales, même si l'ampleur des dépenses nécessaires en interpellera plus d'un.





Les sociétés municipales à but non lucratif sont généralement des filiales indépendantes des gouvernements municipaux et demeurent sous surveillance, à un certain degré, par les conseils municipaux. Il peut s'agir d'organisations très grandes, très compétentes et professionnelles, ou de petites organisations (200 unités ou moins). À titre d'exemple, en Ontario, où l'on compte plus de 800 fournisseurs sans but lucratif, seuls dix d'entre eux ont des portefeuilles de plus de 1 000 unités et huit d'entre eux sont des organismes municipaux à but non lucratif. En Colombie-Britannique, cinq prestataires dépassent les 1 000 unités, dont deux sont des organismes municipaux à but non lucratif et trois des organismes privés à but non lucratif.

Les petits organismes municipaux à but non lucratif ou les services municipaux ont un certain accès aux ressources de leur municipalité partenaire, mais ne disposent pas forcément d'un ensemble complet de compétences, notamment dans le domaine de la gestion et du renouvellement des actifs.

Un autre aspect des organismes municipaux à but non lucratif est qu'ils appartiennent aux conseils municipaux (et, dans le cas de l'Ontario, sont financés par ceux-ci). Il existe donc un certain degré de surveillance politique et, dans certains cas, une ingérence politique active (voir par exemple le rapport du groupe de travail du TCHC, 2016). Il existe également souvent un certain degré d'aversion au risque, qui peut, dans certains cas, supprimer la créativité et l'innovation (même si le personnel peut être hautement qualifié et capable d'approches créatives innovantes). Cela a été illustré par les nouvelles activités limitées des organisations municipales à but non lucratif dans le rapport du CHP de 2015.

Dans de nombreux cas, les logements sociaux ont été fournis par les services sociaux (au niveau provincial et municipal) et, en tant que tels, ils ont tendance à avoir une expertise en matière de programmes sociaux (aide au revenu et fixation des LIR) ainsi qu'à des degrés divers, en matière de services aux résidents et de mobilisation des locataires. De nombreuses organisations ont cependant une expertise plus limitée en science du bâtiment (pour entreprendre l'évaluation de l'état des bâtiments) et en gestion des actifs (y compris la rationalisation, les réaménagements ou le renouvellement des actifs).

Le véritable secteur communautaire sans but lucratif privé (c'est-à-dire qui n'est pas une société de subvention d'une province ou d'une municipalité partie prenante publique) représente un peu plus de la moitié de tous les logements sociaux. Il existe peut-être une plus grande diversité en matière d'échelle, d'expertise et de compétences dans ce secteur.

Il existe très peu de moyennes et grandes organisations privées à but non lucratif, et même lorsqu'elles sont plus grandes, elles ne représentent généralement que 2 000 à 3 000 unités. Toujours en utilisant l'Ontario comme exemple, où se trouve un tiers des logements sociaux du Canada, il n'existe que deux organismes privés à but non lucratif de plus de 1 000 unités. La grande majorité est composée de très petits organismes. Nombre d'entre eux sont des fournisseurs de projets uniques, dont le nombre d'unités peut aller de 10 à une centaine. En tant que petits prestataires, ils ne réalisent pas d'économies d'échelle et ont une capacité limitée à conserver du personnel professionnel (ils peuvent avoir un gestionnaire immobilier et un comptable à temps partiel) ou peuvent, dans certains cas, être gérés par un conseil d'administration bénévole.

Pour de nombreux prestataires de projets individuels, l'enthousiasme a résidé dans la conception initiale du projet pour aider des groupes précis (par exemple, les clubs de service souvent construits pour les personnes âgées, les groupes religieux et ethniques construits pour leur congrégation ou pour installer les nouveaux immigrants ou réfugiés). Beaucoup d'entre eux ont conservé certains membres du conseil d'administration d'origine pendant des décennies, et les administrateurs vieillissent et sont moins intéressés par les activités les plus banales de la gestion immobilière. De plus, souvent les organismes de parrainage ont du mal à recruter de nouveaux membres pour le conseil d'administration.

Dans le cas des coopératives, les résidents siègent au conseil d'administration et, là encore, il y a des administrateurs à vie et, dans de nombreux cas, des questions d'intérêt personnel (par exemple, les membres votent pour établir ou modifier le niveau de leur loyer ou de leurs frais de logement). Il existe donc un spectre de gouvernance fort à faible dans cette partie du secteur.

Et comme dans le secteur public et municipal, de nombreuses organisations prestataires étaient motivées par un sentiment de responsabilité sociale pour aider les ménages dans le besoin. Ils ont abordé le développement du logement social comme un service social en fournissant un logement sain et modeste avec des loyers abordables. En raison de ces faibles coûts de loyer, beaucoup ont du mal à équilibrer leur budget de fonctionnement et ont tendance à privilégier l'aide à un autre ménage pauvre plutôt que le maintien de la viabilité opérationnelle. Peu d'entre eux se considèrent comme faisant partie du secteur de la gestion immobilière ou de la gestion d'actifs. Cela exacerbera les problèmes de viabilité après l'EOA (Expiration des accords d'exploitation).

Nombre de ces projets ont été développés avec l'assistance technique de groupes de ressources spécialisés dans les organismes sans but lucratif et de consultants en développement (qui ont été créés à partir de 1978 dans le but précis d'aider à la croissance du secteur communautaire). Après la fin du financement des nouveaux logements sociaux en 1993, beaucoup de ces groupes de ressources techniques ont disparu (il en reste quelques-uns en Colombie-Britannique et beaucoup au Québec lorsque les niveaux d'activité des

programmes provinciaux unilatéraux ont maintenu une certaine capacité). Et comme les groupes de ressources se sont concentrés presque exclusivement sur le développement, il n'y a pas eu de soutien parallèle des ressources sur les questions opérationnelles, bien que dans un certain nombre de provinces, des organisations sectorielles aient été créées et fournissent une certaine formation et un soutien éducatif dans ce domaine.

*Ainsi, dans l'ensemble, à quelques exceptions notables près, le secteur communautaire traditionnel se caractérise par un grand nombre d'organisations non professionnelles de petite taille, dont l'expertise et les capacités sont assez limitées, notamment en ce qui concerne le renouvellement ou le développement des actifs. Ils ont un grand cœur et se dévouent pour aider les locataires pauvres, ce qui l'emporte souvent sur une pratique commerciale saine et disciplinée.*

*Comme indiqué plus haut, beaucoup d'entre eux ont également un modèle de revenu mixte et pourraient être tout à fait viables à l'expiration de la subvention fédérale, mais ils manquent d'expertise pour évaluer pleinement les répercussions ou pour déterminer comment tirer parti de la valeur de l'actif de la propriété. Dans l'ensemble, ces actifs fragmentés ont une valeur considérable, mais dans leur configuration actuelle et en l'absence de tout professionnalisme et d'expertise, le potentiel de réalisation de cette base d'actifs comme moyen de renforcer le secteur et d'améliorer la durabilité est limité, que ce soit à l'échelle du projet, de l'organisation ou du secteur.*

### **Cadre réglementaire relatif au logement social**

Une caractéristique notable du système de logement social du Canada est l'absence historique d'un cadre réglementaire, tel qu'il existe dans de nombreux pays de l'UE où le logement social est plus important et constitue une activité plus courante.

Le système et le secteur ont évolué sur la base de projets individuels, régis par une série d'accords d'exploitation à l'échelle des projets qui fonctionnent comme des contrats de financement. Dans le cas du logement public, cela a pris la forme d'un accord-cadre entre la SCHL et les sociétés de logement provinciales. Dans le cas des logements sans but lucratif et des coopératives, il s'agissait d'un fondement projet par projet dont les conditions étaient définies dans un accord d'exploitation à l'échelle du projet.

Les conditions de ces accords d'exploitation concernent principalement la responsabilité publique en matière de subvention, c'est-à-dire le respect des conditions d'exploitation qui est la base pour que la subvention continue. La responsabilité se situait à l'échelle de l'accord et la conformité reposait sur le dépôt d'un état financier annuel et d'un rapport de données à l'échelle du projet. Les examens superficiels ont permis de cocher les cases relatives à la conformité et n'ont donné lieu à un suivi que lorsqu'il y avait des violations manifestes des conditions ou, plus souvent, lorsque les projets connaissaient des difficultés financières.

Alors qu'à l'origine le contrôle de la conformité était assuré par la SCHL (et ne permettait qu'une application minimale des conditions), dans le cadre des accords sur le logement social signés depuis 1997, ce contrôle a évolué vers une administration décentralisée au palier des provinces et territoires, puis au palier municipal en Ontario.

Pour ce qui est des coopératives, une agence administrative distincte a été créée et sous-traitée par la SCHL pour assurer la surveillance des subventions aux coopératives dans quatre administrations (Colombie-Britannique, Alberta, Ontario et Île-du-Prince-Édouard) et a fourni un service d'examen et de gestion des risques plus robuste.

Ainsi, dans l'ensemble du système de logement social, il n'existe pas de cadre réglementaire unique avec un ensemble cohérent de paramètres et de pratiques. Comme le réseau de prestataires, le cadre réglementaire était fragmenté et opaque.

En tant que tel, le fournisseur n'était ne faisait en aucune l'objet de règlements et le Canada n'a jamais eu de système d'accréditation des fournisseurs ni de normes minimales liées à l'organisation du fournisseur parrain. L'absence d'un régulateur a des conséquences sur la manière dont le secteur intervient quant au droit au logement et accepte les pratiques discriminatoires.

Cela contraste avec la pratique utilisée dans d'autres pays, qui consiste à mettre en place un secteur professionnel solide, avec des normes et des critères minimaux en matière d'expertise et de professionnalisme, avant de recevoir un financement, puis de procéder à un suivi continu et à des examens de l'organisation afin de s'assurer de la capacité et de l'expertise permanentes pour une gestion appropriée, comme condition préalable à un financement ultérieur pour un développement supplémentaire.

D'autres pays (par exemple le Royaume-Uni, les Pays-Bas et maintenant l'Australie) ont mis en place un régime réglementaire pour surveiller et évaluer de près le rendement des organisations de prestataires, élaborer des cadres d'évaluation des risques pour repérer les prestataires qui pourraient être faibles ou défaillants et mettre en œuvre des solutions (y compris le renforcement de la gouvernance). Les groupes peu performants et les nouveaux groupes n'ont pas accès au financement des nouveaux développements.

Dans d'autres pays, l'existence d'un cadre réglementaire aussi solide a permis d'encourager et de promouvoir de bonnes pratiques commerciales et une gestion efficace des actifs. Le cadre a également été un facteur essentiel pour permettre l'accès au financement privé. Les prêteurs considèrent le système réglementaire comme un filet de sécurité et une forme de renforcement du crédit. Au Canada, les prêteurs se tournent vers l'assurance de la SCHL comme filet de sécurité, ce qui n'a pas le même effet sur le développement d'un secteur performant.

À bien des égards, le grand nombre actuel de petites organisations non professionnelles dans un système fragmenté est l'héritage de la politique de logement communautaire du Canada visant à permettre et à encourager les nouveaux groupes de promoteurs (via le Financement pour la préparation de projets). La SCHL a fourni un financement de démarrage qui a permis à des groupes de promoteurs motivés, mais généralement amateurs, pour créer et constituer une société sans but lucratif dans le but de posséder et de gérer des logements pour les ménages à faible et à moyen revenu. Une fois incorporés, ils ont rivalisé pour obtenir des engagements de financement de projets et ont appris à se développer sur-le-champ (avec l'aide de groupes de ressources techniques). Tout en essayant de soutenir la croissance, la politique consistant à fournir le Financement pour la préparation de projets aux nouveaux petits groupes

a eu pour résultat involontaire de perpétuer l'expansion d'un secteur peu qualifié et non professionnel.

#### *Le cas unique et contrariant de l'Ontario*

En Ontario, après avoir exécuté le transfert fédéral-provincial de la responsabilité administrative (Accord sur le logement social) en 1999, la province a poursuivi le transfert de cette responsabilité administrative ainsi que de l'obligation de financement de la part provinciale des subventions permanentes à coûts partagés au palier municipal. Cette mesure a été mise en œuvre par un processus législatif qui a annulé tous les accords d'exploitation provinciaux existants et les a remplacés par un cadre statutaire détaillé.

L'administration courante des accords fédéraux a également été déléguée au palier municipal. La charge et le risque des dépenses ont ainsi été transférés au municipal. En tant que deuxième ou troisième dépense la plus importante des collectivités locales, le logement social a souvent été victime des efforts des collectivités locales pour contenir les augmentations budgétaires. Cela a imposé des contraintes et des obstacles, par exemple lorsque les prestataires individuels ont cherché à faire preuve de créativité pour remplacer le capital par un refinancement ou pour intensifier et développer à partir des actifs.

#### **Rôle des organisations sectorielles**

Au cours des 40 dernières années, des organisations sectorielles ont été créées pour défendre et soutenir les fournisseurs de logements sociaux. D'abord à l'échelle nationale, avec la création de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) en 1968, puis des associations provinciales, à commencer par l'Ontario Non Profit Housing Association (ONPHA) au début des années 1980 et le BC Non-Profit Housing Association (BNPHA) au début des années 1990. Des associations ont été créées plus récemment au Québec, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et encore plus récemment en Alberta.

Les organisations provinciales ont, à des degrés divers, mis en œuvre des programmes d'éducation et de formation dans le but de renforcer le secteur dans ces provinces. Historiquement, le rôle de l'ACHRU a surtout pris la forme d'un plaidoyer, même si elle a contribué à la création d'un réseau grâce à son congrès annuel, qui attire de nombreux acteurs clés et facilite l'échange dynamique d'idées et de pratiques.

Dans la partie du système consacrée à l'habitat coopératif, la Fédération de l'habitat coopératif a également joué un rôle important dans le soutien et l'éducation des membres, et a récemment créé un mécanisme de financement pour aider les coopératives à trouver des fonds pour renouveler leur capital.

Plus récemment (2013), une organisation britannique, le Chartered Institute of Housing (CIH), a étendu ses activités au Canada et cherche à mettre en place un système d'accréditation professionnelle pour les personnes travaillant dans le secteur.

#### ***Quelques observations finales sur les caractéristiques du secteur***

Le secteur du logement social au Canada est très diversifié. À une extrémité de l'échelle, les grandes agences publiques (provinciales ou municipales) ont des niveaux élevés d'expertise et

de professionnalisme. De l'autre côté, il y a beaucoup de très petites organisations à but non lucratif non professionnelles et gérées par des bénévoles, ainsi que des coopératives gérées par les résidents.

Peu d'organisations ont les compétences et l'expertise nécessaires pour utiliser les processus de demande compliqués et onéreux mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement.

Afin de s'attaquer à ces caractéristiques héritées du passé et aux faiblesses et possibilités associées à ce secteur, qui possède collectivement des actifs de plus de 600 000 logements, la Stratégie nationale sur le logement a fait en sorte de créer un nouvel organisme sectoriel, le Centre de transformation du logement communautaire (CTLC). L'objectif du CTLC est de favoriser la transformation, la croissance, la résilience, la durabilité et l'inclusion dans le secteur du logement communautaire. Pour ce faire, le Centre offre un soutien sous deux formes :

- Assistance technique et outils pour accroître la capacité des fournisseurs de logements communautaires en tirant parti de l'expertise, des réseaux et des ressources existants du Centre.
- Subventions de financement pour soutenir les fournisseurs de logements communautaires et les organisations communautaires qui explorent des modèles d'affaires nouveaux et plus efficaces, ou qui sensibilisent et soutiennent la mise en œuvre de pratiques nouvelles et améliorées de mobilisation des locataires.

On s'attend à ce que ce centre qui est dirigé par un conseil représentant un échantillon national du secteur aide les fournisseurs de logements communautaires à trouver de nouvelles solutions à leurs problèmes, à trouver les lacunes, à collaborer aux solutions et à trouver des pratiques de transformation prometteuses à étudier et à mettre à l'échelle.

## ***8. Apparition et augmentation du nombre de sans-abri et solutions du fédéral***

Comme nous l'avons souligné plus haut, depuis près de 70 ans, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes visant à résoudre les problèmes de logement. La question des sans-abri est notablement absente de l'éventail des programmes, des dépenses et des activités décrits dans les sections précédentes (section 6).

L'itinérance en tant qu'élément de notre société existe depuis longtemps, mais elle a considérablement augmenté au cours des 40 dernières années, et plus particulièrement au cours des années 1990, coïncidant avec la fin du financement fédéral pour la construction de logements sociaux et subissant également les répercussions des réformes de l'aide sociale, notamment des réductions substantielles des prestations en Ontario. Layton (2000) note que les recherches dans les reportages des médias des années 1960 à 1980 ne donnent aucun résultat pour le mot « sans-abrisme ». Mais dans les années 1990, de tels titres ont commencé à apparaître, souvent associés à des personnes mourant dans la rue.

Les solutions pour ce que nous considérons aujourd'hui comme le sans-abrisme ont traditionnellement été fournies par des institutions confessionnelles et, pour la plupart, il

s'agissait d'une intervention palliative qui était de fournir de la nourriture et un endroit pour dormir dans des dortoirs rudimentaires — ce que l'on appelle « three hots and a cot » (trois repas et un lit). Il y avait peu de planification proactive pour aider les personnes à sortir du sans-abrisme et très peu de financement public proactif.

Des recherches menées au début des années 2000 ont mis en évidence le coût important pour le système des services d'urgence pour le traitement des personnes vivant dans la rue et dans des refuges. Cette idée a été rendue célèbre par un article de Malcolm Gladwell paru en 2006 dans le *New Yorker* : *Million Dollar Murray*. Diverses études ont reproduit cette approche au Canada en suivant la fréquence d'utilisation et les coûts d'un éventail de services d'urgence, allant de l'ambulance et du ramassage dans la rue à l'hospitalisation, en passant par la désintoxication et les séjours en refuge. Il en ressort que le coût de ces solutions d'urgence dépasse de plus de 3 pour 1 le coût de la fourniture d'un logement permanent avec services de soutien (Pomeroy 2005, 2008; Richter 2008).

La solution de la politique publique au problème des sans-abri remonte à la fin des années 1990, lorsque le maire de Toronto a créé un groupe de travail chargé d'étudier les moyens de mettre fin au phénomène des sans-abri à Toronto et a recruté Ann Golden, alors présidente de Centraide Toronto, pour diriger ce groupe de travail. Le rapport de ce groupe de travail était à la fois complet et fondamental. Il a fourni un résumé des causes les plus importantes du sans-abrisme : le manque de logements abordables et le problème connexe des expulsions, la maladie mentale, les dépendances et la pauvreté.

Dans l'optique des droits, de nombreux facteurs qui contribuent à l'absence de chez-soi sont ancrés dans le concept de droits de propriété privée, et le droit à l'expulsion légiféré des propriétaires par opposition au droit au logement des locataires.

Cette incohérence a également été soulignée dans un rapport de 1998 du Centre pour les droits à l'égalité au logement (1998) dans lequel est indiqué qu'une grande partie du problème des sans-abri est l'incapacité des locataires à faibles revenus à accéder aux logements les plus abordables. Ils ont constaté que la discrimination sur la base de la réception d'une aide publique est endémique, bien qu'elle soit illégale. Les critères de revenu et l'exigence d'une caution pour le dernier mois de loyer (une pratique de gestion des risques pour les propriétaires) sont d'autres mesures qui empêchent les familles à faible revenu de louer des logements qu'elles pourraient autrement se permettre.

Le rapport de Toronto de 1998 (Golden Report) a permis de faire du sans-abrisme une priorité politique et a abouti en 1999 à la toute première National Homeless Initiative (Initiative nationale pour les sans-abri). Comme nous l'avons déjà mentionné, cette nouvelle fonction de politique et de programme était située à l'époque à Ressources humaines et Développement social Canada, plutôt qu'à la SCHL. Il avait également (à l'époque) un ministre distinct (aujourd'hui, un seul ministre est responsable des deux), créant ainsi un silo distinct en matière de logement (un domaine dans lequel le gouvernement fédéral était relativement inactif en 1999). À la fois pour gérer les dépenses et pour établir une séparation distincte de la SCHL, l'effort s'est concentré uniquement sur le soutien à l'expansion et à la rénovation des refuges d'urgence et de transition — elle n'a pas initialement financé le logement permanent.

L'Initiative nationale pour les sans-abri représentait un autre exemple de fédéralisme unilatéral à travers son sous-programme Supporting Communities Partnering Initiative (Initiative de partenariat avec les communautés). Ressources humaines et Développement social Canada a conclu des accords de financement avec 61 « entités communautaires » locales pour financer le développement de plans communautaires (visant à réduire le sans-abrisme), la planification du système et la coordination des services. Ironiquement, la plupart des services qu'il cherchait à coordonner étaient ceux financés au palier provincial. Inévitablement, cela a créé de nouvelles tensions avec les provinces et les territoires, surtout lorsque les fonds fédéraux ont été utilisés pour construire ou rénover des installations, mais qu'ils dépendaient du financement permanent des provinces et territoires pour financer les opérations à perpétuité.

L'obligation de développer des plans locaux et le développement d'un système d'enregistrement et de suivi des clients (Homeless Individuals and Families Information System, HIFIS) ont été utiles à la fois pour déterminer le nombre et la nature des sans-abri et pour aider à établir de meilleures collaborations entre les agences locales de prestation de services.

Un changement important de politique a été introduit en 2008 afin d'approuver et de promouvoir une manière différente de programmer l'exclusion liée au logement. Le concept de Logement d'abord a fait en sorte d'inverser les modèles traditionnels qui exigeaient que les personnes souffrant de toxicomanie ou de problèmes de santé mentale reçoivent un traitement avant de pouvoir accéder à un logement, Logement d'abord donnait une philosophie selon laquelle, pour que les différents traitements soient efficaces, la stabilité du logement est une condition préalable.

Cette approche a été évaluée dans le cadre d'une vaste initiative de recherche de démonstration. En 2008, le gouvernement du Canada a alloué 110 millions de dollars à la Commission de la santé mentale du Canada (CSMC) pour entreprendre un projet de démonstration de recherche longitudinale sur la santé mentale et l'itinérance. En collaboration avec un réseau de chercheurs universitaires et de professionnels de la santé mentale, le projet At Home/Chez soi (AHCS) a réalisé une expérience contrôlée pour fournir des aides à Logement d'abord à un échantillon de personnes sans domicile fixe (différentes sous-populations ont été ciblées dans cinq zones géographiques parallèles : Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Moncton). Les résultats ont été comparés, au fil du temps, à ceux de deux groupes témoins : l'un recevant un soutien « traitement habituel », l'autre ne recevant aucun soutien.

Les données de AHCS ont joué un rôle important lors de ces délibérations politiques. Grâce aux données longitudinales sur 5 ans, l'AHCS a confirmé les estimations précédentes sur la rentabilité des solutions bien conçues et ciblées lorsqu'il y a un soutien au logement, par rapport aux coûts de l'inaction, tel qu'ils ont été quantifiés dans la démonstration selon les groupes de contrôle. Les données démontrent également des taux de réussite élevés concernant la stabilité du logement.

Cette approche reste un objectif clé aujourd'hui, bien que le montant du financement alloué à la composante Vers un chez-soi de la Stratégie nationale sur le logement soit insuffisante pour atteindre l'objectif de mettre fin au sans-abrisme chronique (CAEH 2020). Cette question est abordée dans un document distinct sur les améliorations potentielles de la Stratégie nationale sur le logement.



Parallèlement à cette initiative fédérale, la plupart des provinces et de nombreuses municipalités ou entités communautaires y étant liées ont préparé des plans décennaux pour lutter contre le sans-abrisme. Dans tous les cas, le niveau des dépenses de programmes provenant de sources locales, et principalement provinciales, dépasse de loin celui du gouvernement fédéral par le biais de Vers un chez-soi.

## **9. Problèmes et défis actuels du système de logement au Canada**

Un certain nombre de problèmes et de défis ont eu des répercussions sur le système du logement et en ont encore, à la fois sur les marchés de la propriété et de la location, ainsi que dans le domaine du logement social non marchand et du sans-abrisme.

Étant donné que 95 % des logements sont détenus et gérés par le marché, les tendances et les problèmes du marché ont un effet important sur l'accès au logement et sur son abordabilité.<sup>6</sup>

Et au fil du temps, on a observé une tendance persistante à la hausse des prix des maisons (ce qui a une incidence sur l'accès des nouveaux acheteurs) et du marché locatif (ce qui a une incidence sur l'abordabilité). Parallèlement à ces tendances, très peu de nouveaux logements abordables ont été construits et le parc de logements dont le coût des loyers est réduit et plus abordable s'érode régulièrement, à la fois en raison des démolitions et des remplacements, mais aussi à cause du phénomène plus récent de la financiarisation.

Les problèmes suivants sont brièvement examinés, d'abord pour le secteur marchand, puis pour le secteur non marchand.

### **Problèmes relatifs au marché :**

- schéma des nouvelles constructions et des modes d'occupation;
- Répercussions croissantes des locations à court terme (Airbnb);
- évolution des prix des logements et dissociation des revenus;
- tendances en matière d'occupation des logements et de prix des loyers;
- érosion du parc de logements « abordables » à faibles coûts de loyers existant.

### **Secteur non marchand**

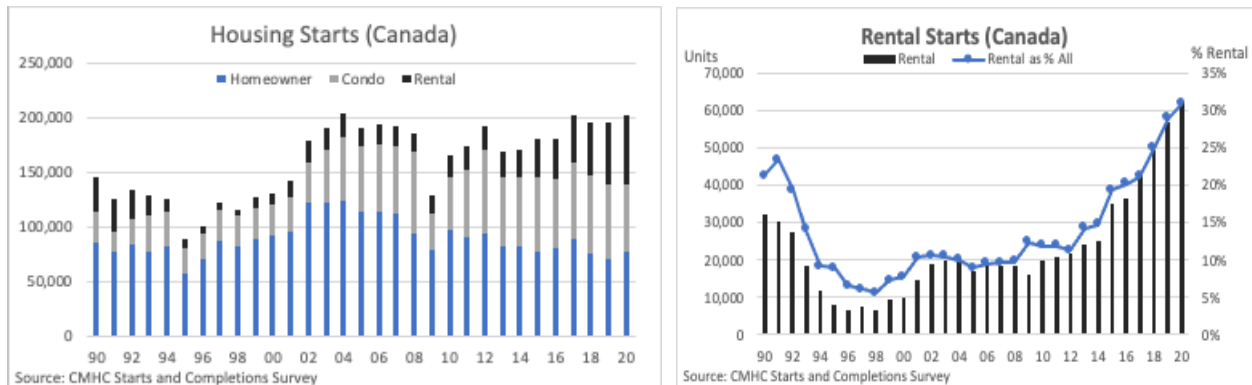
- très faible volume de construction assistée à prix abordable;
- utilisation et financement limités des allocations de logement;
- persistance du sans-abrisme et les efforts pour aider à la sortie sont contrecarrés par le manque d'options à bas prix;
- absence d'initiatives pour répondre aux besoins des autochtones;
- données inadéquates pour soutenir les programmes destinés aux populations vulnérables et racialisées.

---

<sup>6</sup> Un problème fondamental est la signification du terme « logement abordable ». Il est utilisé dans des contextes différents : l'abordabilité à l'achat pour les acheteurs d'une première maison, l'abordabilité profonde pour les ménages à faibles revenus. Il s'agit également d'un terme relatif, la valeur de 30 % dépendant du revenu. Lorsqu'il est utilisé en relation avec les logements non marchands, il adopte la mesure des besoins essentiels de la SCHL qui reflète les ménages dont les revenus sont inférieurs à ceux requis pour payer un loyer moyen du marché local sans dépenser plus de 30 % (comme dans l'exemple précédent, un loyer de 1 200 \$ n'est abordable que lorsque le revenu est au-dessus de 48 000 \$).

## schéma des nouvelles constructions et des modes d'occupation;

Environ deux tiers des ménages sont propriétaires de leur logement. Le tiers restant est locataire (5 % de l'ensemble des ménages sont locataires dans le secteur non marchand). La construction de nouveaux logements ne reflète cependant pas ces proportions. La majorité des nouveaux logements construits sont destinés au secteur de la propriété, qu'il s'agisse de maisons individuelles traditionnelles ou, de plus en plus, d'appartements en copropriété.



La construction de logements locatifs spécialisés a été très faible. Alors qu'un tiers des ménages sont locataires, au cours des deux décennies de 1995 à 2015, moins de 10 % de toutes les nouvelles constructions étaient destinées à la location (graphique de droite ci-dessus). On note également que depuis 2015, on assiste à une nette recrudescence de la construction locative, qui représentait 29 % de l'ensemble des mises en chantier en 2020.

Si les statistiques de construction tracent cette ligne dure, la réalité est que les différents types d'acheteurs déterminent en fin de compte le mode d'occupation. De nombreuses maisons et appartements en copropriété sont achetés par des investisseurs et deviennent ainsi des locations, ce qui augmente la construction d'immeubles locatifs. Et dans les grandes villes, jusqu'à 35 % des appartements sont loués par des propriétaires investisseurs, mais parce qu'ils sont plus récents et offrent plus de commodités, les coûts tendent à être bien supérieurs aux niveaux médians, ce qui ne répond pas aux besoins de location des personnes à faible revenu.

L'ampleur de la location par les investisseurs varie d'un bout à l'autre du pays, tout comme la proportion de mises en chantier de logements collectifs en copropriété. Avec des aspirations persistantes à la propriété (reflétant les valeurs sociétales selon lesquelles la propriété offre plus d'avantages tels que la sécurité d'occupation, un plus grand contrôle et représente un investissement et un pécule de retraite), dans les régions où les coûts sont plus élevés, la maison individuelle traditionnelle est hors de portée financière des jeunes ménages à revenu modéré, qui poursuivent donc cette aspiration à la propriété en achetant un appartement en copropriété (et, tout au long du cycle de vie, cherchent à utiliser cette étape initiale d'équité pour passer à une maison familiale plus grande).

On observe donc un coefficient de corrélation très élevé entre la proportion de mises en chantier de logements en copropriété dans une ville et le prix médian des maisons. La construction de logements en copropriété domine dans les villes où les prix sont élevés, comme

Vancouver et Toronto, mais est très faible dans les villes plus abordables comme Winnipeg et Halifax).

La conséquence de ce modèle de construction biaisé est une pénurie de logements locatifs, ce qui contribue à peu de logements libres, à une pression à la hausse sur les coûts des loyers et à une augmentation des problèmes d'accessibilité dans le secteur locatif.

Il est également à noter qu'en moyenne, le revenu médian des propriétaires est plus du double de celui des locataires. C'est pourquoi l'incidence des problèmes d'accessibilité aux besoins essentiels est beaucoup plus élevée chez les locataires.

Comme démontré depuis 2016, il y a une augmentation substantielle de la construction locative. Cependant, le système de marché ne construit généralement pas de maisons et d'appartements à des prix ou des coûts de loyers abordables. Ainsi, malgré la théorie néoclassique de l'offre et de la demande, cette nouvelle offre ne se traduit pas par une amélioration de l'abordabilité.

### **Répercussions croissantes des locations à court terme (Airbnb);**

Le phénomène des plateformes numériques a gagné le marché du logement résidentiel, les investisseurs choisissant de louer leurs propriétés à court terme sur le marché des vacances plutôt que de conserver les unités sur le marché de la location. Une recherche de l'université McGill (Combs, Kerrigan et Wachsmuth, 2019) a entrepris une analyse détaillée et a constaté que l'activité des plateformes comme Airbnb est très concentrée géographiquement. Près de la moitié de toutes les inscriptions actives sont situées dans les métropoles de Toronto, Montréal et Vancouver. Cela a donc pour effet de réduire le nombre de locations de logements en copropriété, ce qui a une incidence sur les taux d'inoccupation des loyers et les coûts de ceux-ci. Bien que cela ne supprime pas les logements à faibles coûts, cela a un effet d'entraînement et il est également prouvé que les locations traditionnelles, y compris celles à coûts modérés, sont sous-louées sur le marché à court terme.

Conscientes de cet impact, un certain nombre de villes, dont Vancouver, Ottawa et Toronto, ont mis en place des règlements visant à restreindre ou à interdire la location à court terme dans les cas où l'unité entière est disponible (on revient ainsi au traditionnel Couette et café (B&B), en autorisant uniquement les chambres d'une maison occupée par son propriétaire à être utilisées de cette manière). Au cours de l'année écoulée, la pandémie de COVID-19 a fait en sorte que ce problème a été mis en veille, mais il risque de rebondir dans la phase de reprise, notamment dans les villes dépourvues d'une telle réglementation locale.

### **Évolution des prix des logements et leur déconnexion des revenus**

Le problème le plus important sur le marché du logement est l'augmentation incessante des prix des logements et les craintes que cela n'écarte les jeunes ménages du marché (ainsi que les préoccupations plus générales concernant la stabilité du système financier en cas de correction des prix).

Bien qu'elle se soit accentuée au cours de l'année dernière en raison des taux d'intérêt très bas et du faible nombre de mises en location, cette tendance est évidente depuis plus d'une décennie et elle est constante dans presque toutes les villes. Du début du millénaire jusqu'en

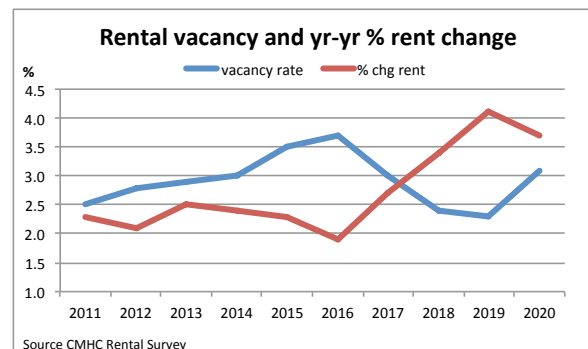
2015, il y avait une corrélation raisonnable entre les hausses de prix et les éléments fondamentaux comme les taux d'intérêt, l'emploi et la croissance des revenus. Depuis 2015, cependant, on observe une divergence croissante entre les prix et la capacité à payer, en particulier dans les grandes villes à coûts élevés que sont Vancouver et Toronto. Ce phénomène a été associé en particulier aux capitaux étrangers et à la spéculation, bien qu'il ait également été influencé par une forte demande provenant de la migration nationale et internationale vers ces villes.

Les efforts pour gérer et ralentir cette croissance des prix ont inclus diverses taxes sur les comportements spéculatifs ainsi que des changements de politique macro-prudentielle pour gérer la demande. L'affinement de la réglementation sur les prêts assurés et les tests de tension ont eu pour effet de restreindre l'accès aux acheteurs d'une première maison. Les prix élevés créaient déjà une contrainte sur le marché, ce qui s'est traduit par un renversement historique du taux global de propriétaires, qui a pour la première fois diminué entre le recensement de 2011 (69 %) et celui de 2016 (68,1 %). Avec ces politiques macro-prudentielles qui créent une augmentation des prix élevés, l'accès est encore plus limité et nous verrons probablement une nouvelle baisse du taux d'achat de propriétés dans le recensement de 2021.

Les répercussions importantes de cet environnement de prix et de politique est que la demande est repoussée dans la partie locative du système de logement. Ces changements de prix et de politiques en matière de propriété ont un impact très important sur le secteur de la location et sur les problèmes d'accessibilité. La demande restant dans le secteur locatif, cela entraîne une hausse des loyers qui va à l'encontre de l'amélioration de l'accessibilité financière.

### **tendances en matière d'inoccupation des logements et de prix des loyers;**

Bien que la source et la base soient difficiles à déterminer, il est largement admis qu'un marché locatif sain est associé à un taux d'inoccupation de 3 %. En dessous de ce taux, la demande de location a pour effet de faire baisser les taux d'inoccupation et d'entraîner une pression à la hausse sur les loyers. Depuis 2000, la moyenne nationale pondérée n'a dépassé ce niveau que quatre années sur vingt, et dans de nombreuses villes, elle a toujours été bien en dessous de ce point de référence.



À l'échelle nationale, de 2014 à 2016, le taux d'inoccupation était égal ou supérieur à 3 %, et les augmentations des coûts de loyers, en moyenne, suivaient un rythme proche de celui de l'inflation (2 %). Mais en 2016, le nombre de logements vacants a commencé à diminuer, en raison de la demande résiduelle des locataires incapables de devenir propriétaires, comme indiqué ci-dessus.<sup>7</sup>

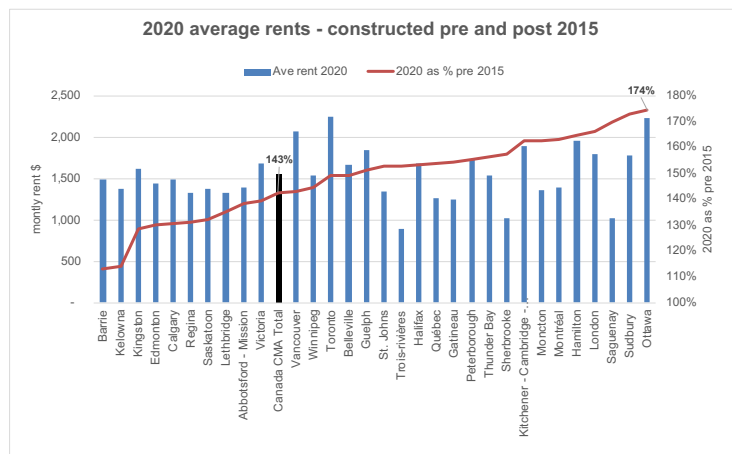
<sup>7</sup> Le passage de la location à la propriété est très important. Après avoir stagné entre 62 et 63 % pendant 25 ans à partir de 1971, le taux de propriété est passé de 63 % à près de 69 % entre 1996 et 2006. Cela signifie que, chaque

Étroitement associée à la baisse des logements vacants, la variation d’une année sur l’autre du loyer moyen a augmenté, atteignant 4 % en 2019, soit le double du taux d’inflation. Dans certaines villes, l’augmentation d’une année à l’autre a dépassé 6 % et a atteint 8,1 % à Ottawa. Nous constatons que l’effet de la COVID est un certain soulagement en matière d’inoccupation et d’augmentation des loyers en 2020, mais il s’agit d’un phénomène temporaire lié à la très faible migration internationale et au fait que de nombreux étudiants ne viennent pas dans leur ville universitaire (ce qui réduit la demande).

Et comme indiqué précédemment, la tendance à la hausse des loyers a attiré les promoteurs, ce qui a entraîné une augmentation sans précédent de la construction de nouveaux logements locatifs, qui est passée à moins de 20 000 unités par an de 1992 à 2011 et qui a progressivement augmenté après 2014 pour atteindre un pic record de 62 000 unités en 2020.

Une très petite partie de ces mises en chantier (moins de 5 % des unités) est associée à la nouvelle Initiative Financement de la construction de logements locatifs mise en œuvre par la SCHL en 2017, la plupart s’avèrent une solution aux signaux du marché. Et ces signaux du marché identifient la demande de logements à des loyers bien supérieurs aux taux abordables.

Les données personnalisées de la SCHL révèlent les loyers moyens des propriétés récemment construites (achevées depuis 2015) par rapport à la moyenne des propriétés achevées avant 2015. Elles montrent qu’en moyenne, à l’échelle nationale, ces unités arrivent sur le marché à des coûts de 43 % supérieurs à la moyenne d’avant 2015 (qui correspond aux unités les plus abordables).



Dans plus de la moitié des villes, les nouveaux loyers sont supérieurs de plus de 50 % à la moyenne, et à Ottawa de 74 %.

Encore une fois, la nouvelle offre ne contribue pas à l’offre abordable.

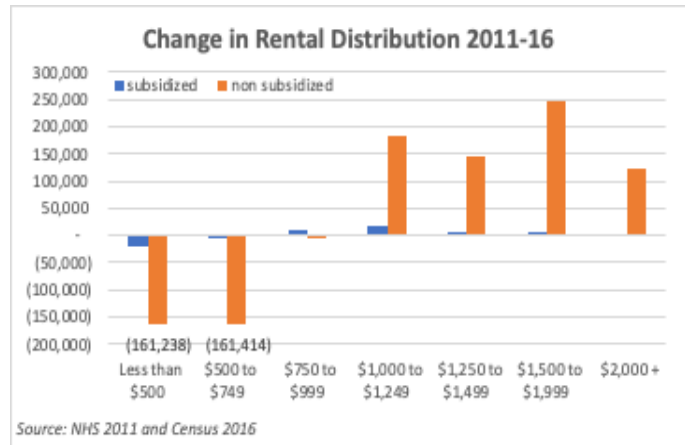
### Érosion du parc existant de logements à loyer modéré

Outre le fait que les nouvelles constructions n’ajoutent pas d’offre à des coûts de loyer abordables (sauf dans le cadre de certaines initiatives d’aide découlant de la Stratégie nationale sur le logement), le stock existant de logements abordables à faibles coûts est en déclin constant. Entre 2011 et 2016, le nombre de logements locatifs privés dont les coûts de loyers

année, environ 80 000 ménages locataires quittent le marché locatif pour acheter. Cela explique pourquoi les taux d’inoccupation ne se sont pas approchés de zéro pendant ces années où les mises en chantier étaient si faibles. La demande de location a été réduite et est devenue faible en raison de la fuite vers la propriété. Avec les contraintes d’accès à la propriété et la baisse du taux d’inoccupation, depuis 2011, nous avons constaté l’effet inverse avec la demande demeurant dans le secteur locatif.

abordables sont inférieurs à 750 dollars par mois (abordables pour un revenu de 30 000 dollars) a diminué d'un peu plus de 320 000 unités. En moyenne, cela représente une perte de 60 000 unités par an et, en tant que telle, c'est quatre fois plus que la production annuelle prévue de logements abordables dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement (16 000 dollars par an pendant 10 ans). Les investissements découlant de la Stratégie nationale sur le logement sont donc gravement compromis.

Cette perte se présente sous deux formes : la perte absolue, dans laquelle les bâtiments dont les unités sont à loyer inférieur à la moyenne ont été démolis, et le résultat de la financiarisation, dans laquelle les fonds de capital et les sociétés d'investissement immobilier achètent ces propriétés dans le but d'augmenter les revenus locatifs. C'est ce dernier processus qui est responsable de la plupart des pertes. Ces logements existent toujours, mais les coûts ont augmenté pour atteindre des niveaux moins abordables (ils sont maintenant inabordables pour les ménages dont les revenus sont inférieurs et ne peuvent se payer un loyer à 750 \$, ainsi que pour ceux qui cherchent à sortir du sans-abrisme).



Une façon de ralentir ce processus d'érosion est de permettre aux organismes à but non lucratif d'acheter des propriétés existantes où les loyers sont encore abordables (c'est-à-dire inférieurs aux loyers médians). En achetant ces propriétés, ils peuvent préserver les loyers les plus bas et isoler les unités des pressions du marché. Les loyers peuvent continuer à augmenter à un taux inflationniste, suffisant pour que l'organisme à but non lucratif puisse couvrir ses coûts, mais au fil du temps, ils seront inférieurs aux augmentations du marché et deviendront donc relativement plus abordables pour ce qui est du pourcentage de l'augmentation de la médiane.

Actuellement, aucune des initiatives et aucun des programmes de financement découlant de la Stratégie nationale sur le logement ne facilite une approche d'acquisition. Un plaidoyer permanent vise à créer un flux de financement précis à cette fin.

En plus de permettre aux organismes sans but lucratif d'acheter des actifs et de préserver ainsi une partie du parc existant de logements abordables, les défenseurs de la pauvreté et du logement abordable proposent que le gouvernement utilise la réglementation pour limiter, arrêter ou imposer des conditions aux activités des investisseurs des fonds de capital et des sociétés d'investissements immobiliers.

En tant qu'activité de marché libre, cela peut être un défi, mais juxtapose les droits des ménages à faibles revenus dans le besoin à ceux des investisseurs. Les pratiques du marché qui érodent ce parc indispensable créent une externalité de marché évidente qui justifie l'intervention du gouvernement.

Une autre option consiste à rendre l'achat plus difficile ou plus coûteux pour les fonds et les sociétés d'investissement immobilier. Un article de presse récent citait le rapport annuel de l'une des plus grandes sociétés d'investissement immobilier du Canada (CAPREIT) qui décrivait sa stratégie aux investisseurs : CAPREIT a déclaré dans son rapport annuel que comme stratégie, elle tire parti de l'assurance de la SCHL pour avoir accès à un financement stable à des taux d'intérêt inférieurs à ceux qui seraient disponibles avec un financement hypothécaire conventionnel ou d'autres formes de dette. Elle a déclaré que 98,7 % de ses prêts hypothécaires sont assurés par la SCHL. Cela a créé une situation étrange et contrariante où le gouvernement vante son investissement à long terme dans des unités abordables par le biais de la Stratégie nationale sur le logement, et pourtant, du côté commercial, il aide et encourage l'achat de ces actifs en fournissant un financement à faible taux, ce qui entraîne la perte continue du parc abordable.

### **très faible volume de construction assistée à prix abordable;**

Comme indiqué précédemment, les gouvernements fédéral, les provinces et les territoires se sont engagés à nouveau dans le financement de la construction de logements abordables dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable de 2001. Mais tout au long de cette période de 18 ans, aucun rapport officiel n'a été établi sur le nombre d'unités construites. La SCHL a effectivement recueilli des données auprès des provinces et territoires et a publié un résumé des ménages cumulatifs aidés pendant toute la durée de l'initiative, mais sans ventilation par année ni par type de solution. Les nouvelles constructions et la propriété assistée, les unités rénovées et les ménages aidés avec une allocation de loyer y sont confondus.

Suttor (2016) a tenté d'énumérer le volume de nouveaux logements abordables créés entre 2002 et 2013. En utilisant des hypothèses et des estimations pour tenir compte de la non-déclaration, il a estimé la production annuelle entre 5 000 et 11 000 unités par an dont une moyenne de 7 500 unités par an. Il a également été estimé que plus de la moitié de cette production provenait de la Colombie-Britannique et du Québec, qui ont tous deux des programmes unilatéraux plus actifs et financés de manière plus importante (CHPR, 2018).

Tout cela pour dire que, par rapport aux volumes historiques produits entre le milieu des années 1960 et 1986, où les années de pointe ont enregistré plus de 25 000 nouveaux logements sociaux par an, la période post 2000 a été marquée par une très faible création de nouveaux logements abordables. Ces nouveaux logements sociaux sont également éclipsés par les chiffres liés aux besoins des locataires, qui, sans nécessairement nécessiter de nouvelles constructions, ont atteint environ 1 million de ménages ou plus depuis 1996.

La période d'inactivité de 1994 à 2001 et le nombre très modeste de nouvelles constructions abordables depuis 2001 ont entraîné des niveaux de besoins persistants et croissants. L'arriéré des besoins reste très important, même avant de considérer la croissance des besoins à venir. Cela définit le contexte du développement de la stratégie nationale du logement, bien que celle-ci ne propose qu'une augmentation modeste, visant la construction d'un total de 160 000 nouveaux logements sur 10 ans (16 000 par an).



### **utilisation et financement limités des allocations de logement;**

L'examen de l'évolution des programmes publics sociaux abordables révèle un fort accent sur les solutions de type offre et, à l'inverse, une utilisation très limitée de l'aide au loyer, même si, après les années 1980, le problème le plus critique auquel étaient confrontés les ménages était l'abordabilité, et non la quantité ou l'offre de logements.

Les programmes fédéraux-provinciaux ont introduit des suppléments de loyer à partir de 1974, et ceux-ci ont été utilisés pour atteindre un taux d'accessibilité plus élevé chez les organismes à but non lucratif (qui n'avaient pas de subvention de fonctionnement à l'époque) et par le biais de contrats avec des propriétaires privés. Autorisés en vertu de la *Loi nationale sur le logement* qui permettait un partage conjoint des coûts des logements publics, ces derniers ont été partagés de la même manière et livrés par les provinces. En 1994, à la fin du financement fédéral (qui a également mis fin à tout nouveau financement pour les suppléments de loyer), il y avait un total de près de 47 000 unités sous contrat, dont un tiers (18 700) avec des propriétaires privés. De plus, un engagement pour environ 26 000 unités a été pris dans le cadre des accords antérieurs à 1985, de sorte que la plupart des subventions ont maintenant expiré.

Grâce aux financements accordés dans le cadre d'Investissement dans le logement abordable (IDLA) de l'après 2001, les provinces et les territoires ont pris des engagements supplémentaires en matière de suppléments de loyer (contrats avec les propriétaires, y compris les propriétaires privés et sans but lucratif) et d'allocations de logement (paiements directs aux ménages), mais comme pour les nouvelles unités en production ci-dessus, aucune comptabilité transparente ni aucun rapport sur le nombre de ménages aidés ne sont disponibles.

Cinq provinces (Colombie-Britannique, Manitoba, Québec, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) ont mis en place des programmes d'allocation de logement de longue date, la plupart ciblant les personnes âgées (le Manitoba a également servi les familles) et offrant tous des taux d'aide très faibles. Ces dernières années, la Colombie-Britannique et le Manitoba ont élargi et approfondi leurs programmes d'aide au loyer et les utilisent comme variantes provinciales dans le cadre de l'accord bilatéral sur l'Allocation canadienne pour le logement.

Alors que la Stratégie nationale sur le logement a pour objectif d'aider 300 000 ménages grâce à l'Allocation canadienne pour le logement, celle-ci n'a été mise en œuvre qu'en avril 2020 et est toujours en cours de montée en puissance. Cependant, le montant du financement disponible (2 milliards de dollars sur 8 ans, dont le coût doit être égalé par les provinces et territoires) suggère que sans une augmentation significative du niveau de financement, il est peu probable que l'objectif soit atteint. Ce montant ne sera probablement pas non plus suffisant compte tenu des faibles revenus et de la hausse des coûts des loyers. Les possibilités de renforcer et d'étendre l'Allocation canadienne pour le logement sont examinées dans un document distinct qui examine les améliorations potentielles de la Stratégie nationale sur le logement.

### **Persistance du sans-abrisme**

L'augmentation visible du nombre de sans-abri depuis le début des années 1990 a suscité des réactions politiques, des programmes et des résultats à tous les paliers de gouvernement, ce

qui a renforcé et étendu le réseau communautaire d'agences fournissant des abris d'urgence, des logements et des services de soutien. Malgré ces investissements et l'expansion des systèmes de prestation, le nombre de personnes et de familles sans abri a continué à augmenter, comme le révèlent les comptages ponctuels (qui sont désormais effectués chaque année dans la plupart des villes) et les données sur l'utilisation des refuges.

Cette croissance continue reflète en partie les tendances sociétales, tant dans le domaine de la santé mentale que dans celui de l'augmentation de la dépendance à des drogues nocives (la crise des opioïdes et l'expansion connexe de la contamination par le fentanyl). Ensemble, ces problèmes diminuent la capacité des individus à être autonomes et à maintenir la stabilité en matière de logement.

Mais il est de plus en plus évident que le système d'aide aux sans-abri n'est pas efficace pour fournir un traitement et un soutien et, plus particulièrement en ce qui concerne le logement, que la pénurie absolue (et l'érosion) d'unités à coûts de loyers modérés qui sont abordables pour les personnes bénéficiant d'une aide au revenu ou ayant un travail à bas salaire, rend presque impossible l'obtention d'un logement dans lequel ils peuvent se stabiliser.

L'étude longitudinale de la CSMC At Home/Chez Soi ainsi que d'autres documents montrent clairement le potentiel d'aider les sans-abri chroniques, dont beaucoup ont un double diagnostic (problèmes de santé mentale et de toxicomanie) ainsi que ceux dont le niveau d'acuité est plus faible, à faire la transition vers la stabilité du logement avec le soutien approprié.

La pièce manquante essentielle est la disponibilité d'un parc suffisant d'occasion à loyer réduit. Comme le préconise le rapport de CAEH 2020 intitulé *Recovery for All* (Guérison pour tous), une augmentation substantielle de l'investissement destiné à l'expansion des options de logements supervisés permanents ainsi que des allocations de logement sont nécessaires si l'on veut atteindre l'objectif de mettre fin au sans-abrisme.

Dans le cadre de la réalisation progressive du droit au logement, les sans-abri doivent être établis comme la population cible prioritaire et les initiatives de la Stratégie nationale sur le logement doivent être profilées à nouveau pour refléter cette priorité. L'initiative de logement rapide récemment annoncée (1 milliard de dollars pour créer au moins 3 000 places permanentes et 4 700 places selon les projections actuelles) est un bon début, mais elle doit être étendue et prolongée au-delà de la solution ponctuelle liée à la COVID.

### **absence d'initiatives pour répondre aux besoins des autochtones;**

Bien que de nombreuses sous-populations soient représentées de manière disproportionnée dans les besoins de logement et dans les statistiques sur les sans-abri, les ménages autochtones se distinguent et constituent un groupe cible essentiel. Le manque de logements et les mauvaises conditions de vie dans les réserves sont bien documentés.

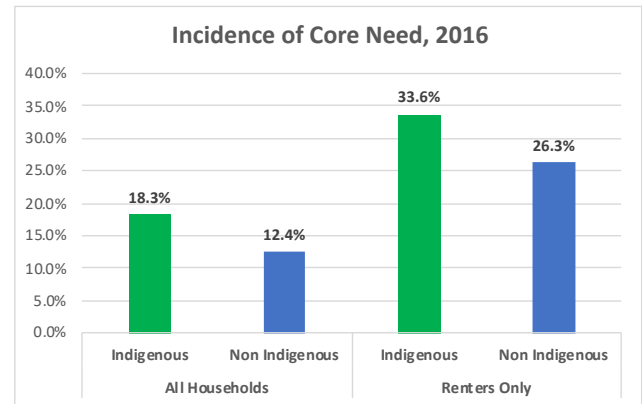
La mesure normalisée de la SCHL concernant les besoins impérieux en matière de logement ne peut être appliquée aux réserves des Premières Nations (ni à de nombreuses communautés rurales et éloignées, y compris dans le Nord) en raison de problèmes méthodologiques : de nombreux membres de la bande ne paient pas de loyer ou il n'existe pas de données sur les

loyers à partir desquelles on peut générer le seuil de revenu utilisé dans la méthode des besoins impérieux. Les besoins fondamentaux des autochtones ne peuvent être quantifiés qu'en dehors des réserves.

Par conséquent, nous pouvons examiner les problèmes de logement pour les autochtones en général et pour les Premières Nations dans les réserves et hors des réserves. Pour les réserves et les autres zones rurales et éloignées, on peut utiliser des statistiques sur l'adéquation (surpeuplement et conditions adéquates), sans l'étape du revenu alors qu'ailleurs on utilise la mesure standardisée des besoins essentiels.

En 2016, l'enquête sur les peuples autochtones a indiqué que près d'un ménage autochtone sur cinq (19,4 %) vivait dans un logement inadéquat, ce chiffre est de 5,9 % pour les ménages non autochtones. De même, l'incidence du surpeuplement est beaucoup plus élevée, 18,3 % des ménages vivant dans des conditions de surpeuplement, contre 4,6 % pour les ménages non autochtones.

La majorité des membres des Premières Nations vivent à l'extérieur des réserves et, pour ce sous-ensemble, la mesure des besoins fondamentaux peut être évaluée. Là encore, cela révèle une incidence disproportionnée des besoins. Pour toutes les modes d'occupation hors réserve, les besoins des Autochtones sont 50 % plus élevés que ceux des non-Autochtones (18,4 % par rapport à 12,4 %).



Et comme on le constate dans la population générale, l'incidence du besoin est beaucoup plus élevée chez les locataires. Si la différence entre les autochtones et les non-autochtones n'est pas aussi grande, un locataire autochtone sur trois est dans le besoin.

L'incidence très élevée des problèmes d'adéquation suggère que, le plus souvent, en raison de la discrimination sur les marchés locatifs, les ménages autochtones (et les autres ménages racialisés) ont plus de mal à accéder à un logement de qualité et se retrouvent par défaut dans des logements de moindre qualité, généralement dans des zones plus défavorisées.

Parallèlement, la discrimination sur le marché du travail peut contribuer à des revenus plus faibles, ce qui limite à nouveau le choix en raison des contraintes d'accessibilité à ces zones défavorisées quant aux loyers.

Et l'effet d'entraînement de l'accès limité à des logements abordables appropriés est le nombre disproportionné d'Autochtones dans la population sans abri.

Une plus grande offre et un meilleur accès à des logements appropriés peuvent contribuer à réduire ces différences notables en matière de besoins et de sans-abrisme. Cela nécessite une stratégie ciblée et des flux de financement destinés à répondre aux besoins des autochtones. Bien que le Stratégie nationale sur le logement dénote une intention d'ajouter un volet autochtone, cette intention n'a pas, à ce jour, été formalisée ni mise en œuvre.

## **données inadéquates pour soutenir les programmes destinés aux populations vulnérables et racialisées.**

Au-delà des Autochtones, la Stratégie nationale sur le logement met également en évidence la vulnérabilité des femmes, notamment celles qui fuient la violence, les immigrantes, les réfugiées et les femmes âgées. Depuis la mise en œuvre de la Stratégie nationale sur le logement, la sensibilisation et l'inquiétude du public, ainsi qu'une meilleure connaissance en raison de la pandémie de la COVID, augmentent le profil de populations supplémentaires, en particulier les personnes noires et d'autres groupes racialisés.

Le chapitre 10 de la Stratégie nationale sur le logement propose l'adoption de l'optique de l'analyse comparative entre les sexes (ACS+), qui devrait attirer davantage l'attention sur les questions de genre et les inégalités existantes, notamment la discrimination à l'égard des femmes et les ménages racialisés dirigés par des femmes. La Stratégie nationale sur le logement met également en évidence des lacunes importantes dans les données et les recherches sur le logement, principalement en ce qui concerne les besoins des personnes âgées, des réfugiés, des personnes LGBTQ2, des jeunes LGBTQ2 et des jeunes autochtones.

Il reste à voir dans quelle mesure les nouvelles initiatives en matière de données seront efficaces pour évaluer les besoins et orienter les ressources vers ces populations vulnérables.

### **Problèmes et solutions relatifs à la COVID**

La pandémie actuelle a mis en évidence la vulnérabilité de bon nombre des groupes mis en évidence dans la section précédente, et en particulier des personnes sans domicile fixe, pour lesquelles la directive « rentrez chez vous et restez chez vous » en expose la vulnérabilité. L'incidence de l'infection par la COVID a été documentée comme ayant des répercussions disproportionnées pour ces groupes, principalement parce que beaucoup de femmes et de groupes racialisés travaillent dans des professions de première ligne (en particulier les maisons de soins) ou dans les secteurs de l'hôtellerie et du commerce de détail qui sont les secteurs qui ont été les plus touchés par les fermetures. Et comme il s'agit souvent de professions à faible revenu, beaucoup des personnes les plus touchées sont des locataires, ce qui suscite des inquiétudes quant à leur capacité à payer leur loyer et au risque d'être expulsées.

Les principales réponses fédérales ont pris la forme d'une aide au revenu pour remplacer ou compenser la perte de revenu et, plus précisément dans le domaine du logement, en encourageant et en autorisant le report des hypothèques pour les propriétaires. Les risques encourus par les locataires ont été gérés par la combinaison de la subvention salariale susmentionnée et de mesures provinciales visant à lutter contre les risques d'expulsion. Toutes les provinces ont mis en place une forme d'interdiction ou de moratoire sur les expulsions pour défaut de paiement du loyer.

Alors que l'on craignait initialement que les arriérés d'hypothèques et de loyers soient importants, les rapports établis à ce jour révèlent des montants minimes, même après la levée des reports d'hypothèques et des moratoires sur les expulsions.

Ce résultat est un rappel utile que le problème principal pour la plupart des ménages dans le besoin est la question de l'abordabilité. L'intervention face à la COVID par le complément de

salaires confirme que l'aide au revenu peut être une mesure très efficace comme solution à ce problème et pour soutenir la stabilité en matière de logement.

Cela dit, comme l'aide salariale était destinée à ceux qui perdaient leur emploi et leur revenu, elle a recréé la juxtaposition historique des pauvres méritants et des pauvres non méritants. Les personnes en difficulté avant la COVID n'avaient souvent pas droit à une aide (car elles n'étaient pas salariées ou avaient un revenu déclaré insuffisant pour être admissibles), mais elles ont tout de même été touchées par l'augmentation constante des loyers et le manque d'options abordables. Si les taux d'inoccupation des logements locatifs ont quelque peu diminué, cela ne s'est pas traduit par une baisse des loyers, sauf dans la partie supérieure du marché locatif.

## **10. Observations sommaires sur le droit au logement dans le discours politique historique**

L'examen de l'évolution des rôles et des programmes au cours de la période de la guerre jusqu'au milieu des années 1990 a mis en évidence les diverses dynamiques et tensions dans le développement des programmes, et plus particulièrement dans les efforts pour limiter le financement. En examinant la documentation officielle et les textes associés à la politique du logement au cours de cette période historique, jusqu'à très récemment, la question du droit au logement se remarque par son absence.

Dans une série de documents rédigés par les présidents successifs de la SCHL, de 1946 à 1986, à l'occasion des 40 ans de la SCHL, chacun d'entre eux décrit la culture de la société et sa passion pour la création de lieux et pour combler des besoins des pauvres, par le biais de la construction et des subventions publiques directes (habituellement en collaboration avec les provinces). Et tous se sont exprimés à des degrés divers sur ce qu'ils considèrent collectivement comme la principale raison d'être de la SCHL, à savoir assurer un marché du logement efficace. Pas un seul président (ancien ou actuel à ce moment-là) n'a invoqué le droit au logement.

Le droit au logement n'est pas non plus évoqué dans la série de quatre conférences sur l'histoire de la SCHL données par George Anderson, président de 1987 à 1991. Anderson a déclaré que le logement est bien plus qu'une propriété. Il affecte l'ensemble du bien-être de nos citoyens, ce qui a longtemps été accepté comme une responsabilité fédérale. On est loin de la reconnaissance d'un droit au logement.

Ce n'est pas certain qu'il s'agisse d'une tentative délibérée d'éviter les répercussions qu'un tel discours pourrait avoir pour les dépenses fédérales en matière de logement, ou simplement que ce concept n'est pas vraiment entré dans le lexique du discours sur la politique du logement. Suttor (2016) suggère que la force motrice qui a miné le droit au logement malgré le rôle de la SCHL en tant que secrétariat de la Conférence de l'ONU sur l'habitat organisé à Vancouver en 1976 a été la politique de contrainte budgétaire, associée aux idées néolibérales d'un rôle réduit de l'État et d'une plus grande confiance dans le marché, un sentiment qui a fait écho de façon récurrente dans les déclarations ministérielles et des représentants de la SCHL. Encadrer la politique sur le droit au logement impliquait d'assumer un niveau de dépenses

substantiel et s'avérait incompatible avec les priorités plus larges de réduction du déficit et de gestion des dépenses.

Il convient de noter qu'en tant que membres de l'opposition en 1990, le futur ministre des Finances et premier ministre Paul Martin ainsi que le futur ministre du Logement Joe Fontana, ont rédigé ensemble le rapport d'un groupe de travail libéral sur le logement et ont présenté 25 recommandations, dont la première était la suivante : *Que la question du droit au logement soit inscrite sur la liste des points à discuter lors de la prochaine conférence des premiers ministres*. Une fois en poste, aucun des deux n'a ressuscité cette recommandation.

Dans le premier paragraphe d'un monologue intitulé *Housing Matters (Le logement est important)*, Jackson (2004) donne la direction du livre en affirmant ce qui suit :

*Le logement figure sur la liste la plus courte des besoins de survie de l'homme et l'accès au logement a été reconnu comme un droit humain fondamental. La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. »*

Mais après ce cadrage et tout au long des chapitres traitant du bien-être du logement et du développement social, de l'abordabilité et de l'inégalité, le concept de droits ne refait pas surface.

Bien qu'il soit largement absent des discussions et des documents relatifs à la politique du logement, il existe quelques documents sur ce thème dans la littérature sur les droits de l'homme ainsi que dans les discussions sur les questions de pauvreté (par exemple, dans une conférence nationale sur le logement organisée en 1968 par le Conseil canadien du bien-être) et des discussions plus approfondies dans les journaux sociaux, politiques et juridiques. En tant que telle, la question a été traitée davantage comme une construction théorique que comme un principe directeur de la politique du logement.

Elle a fini par entrer dans le discours de la politique du logement par le biais de la consultation pour la Stratégie nationale du logement. Le rapport *Ce que nous avons entendu* (2016) de cette consultation fait référence au concept de « réalisation quant au droit au logement », qui comprend la fin du sans-abrisme, des expulsions forcées et de la discrimination dans l'accès à un « logement adéquat ». Le rapport souligne également le fait que le financement du logement social est trop étroitement harmonisé avec les cycles électoraux.

À partir de là, Hamill (2018) observe astucieusement que le « droit au logement » est davantage une question de politique qu'un droit juridiquement applicable. Hamill (2008), citant Shantz et Tanudjaja, précise que le droit au logement est compris comme un choix politique plutôt que comme un droit exécutoire. Par conséquent, ceux qui n'ont pas de logement adéquat se retrouvent coincés entre la déférence judiciaire et l'indifférence politique.

Il semble que les partisans et les défenseurs du droit au logement se soient suffisamment fait entendre et aient eu suffisamment d'influence pour intégrer ce concept dans la Stratégie nationale sur le logement. En effet, la Stratégie nationale sur le logement est encadrée par le

chapitre 1 : Le droit au logement est un droit humain. La proposition de la Stratégie nationale sur le logement et par la suite la Loi sur la stratégie nationale sur le logement que le gouvernement a adopté (2019) comme moyen de mettre progressivement en œuvre le droit de chaque Canadien d'accéder à un logement adéquat.

Comme nous l'avons suggéré dans la discussion précédente, cela implique la nécessité de définir et de conceptualiser pleinement la manière de mettre en opération ce concept, et la manière dont l'établissement des différentes sous-populations en ordre de priorité devrait se faire.

Un autre document examinera la mise en œuvre initiale de la Stratégie nationale sur le logement, évaluera les programmes et leur déterminera leur efficacité dans la réalisation progressive du droit au logement.

## **Références**

- Anderson, George, 1989, Housing Policy in Canada Lecture Series [4 monologues] (Série de conférences sur la politique du logement au Canada). SCHL
- Banting (1990). Social Housing in a Divided State, Chapter 5 in Housing the homeless poor: new partnerships among the private, public, and third sectors (Logement social dans un état divisé, Chapitre 5 dans loger les pauvres sans-abri : de nouveaux partenariats du secteur privé, public et tierce) Editors Murray, Alex L.; Fallis, George.
- Combs, J ; Kerrigan, D et Wachsmuth, D (2019). Short-term rentals in Canada: Uneven growth, uneven impacts (Locations à court terme au Canada : Croissance inégale, répercussions inégales)
- CMHC (1984). Social Housing review: Background Document for Federal consultation (Examen du logement social : Document d'information relatif à la consultation fédérale sur le logement)
- CMHC (1985). A National Direction for Housing Solutions (Directives nationales pour des solutions de logement)
- CMHC (1986). Housing a Nation 40 Years of Achievement (Loger une nation, 40 ans de réalisations)
- CMHC (1990). Evaluation of the Public Housing Program: Summary Report (Évaluation du Programme de logement public : Rapport sommaire)
- CMHC (1992). Urban Social Housing Programs Evaluation Assessment Report (Rapport d'évaluation des programmes de logement social urbain)
- CMHC (1999). Evaluation of the Urban Social Housing Programs (Évaluation des programmes de logements sociaux urbains)
- CMHC (2017). Stratégie nationale sur le logement
- Dennis, M et Susan Fish (1972). Programs in Search of a Policy (Programmes à la recherche d'une politique), Hakkert, Toronto
- Eggleton et al (2016). Rapport final « Transformative Change for TCHC », groupe de travail du maire sur le logement communautaire de Toronto
- Esping-Andersen, G (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism (Les trois mondes du capitalisme social)
- HPC (2015). Business transformation: Promising Practices for Social and Affordable Housing in Canada. Transformation de l'entreprise : Transformation de l'entreprise : Pratiques prometteuses pour le logement social et abordable au Canada. (Pratiques prometteuses pour le logement social et abordable au Canada : Partenariats pour le logement au Canada)
- Glaeser, Edward, et Joseph Gyourko. 2018. « The Economic Implications of Housing Supply » (Les implications économiques de l'offre de logements) Journal of Economic Perspectives, 32 (1) : 3 à 30.



Hammill, S (2018). Hamill, Caught Between Deference and Indifference: The Right to Housing in Canada. (Hamill, Pris entre déférence et indifférence : Le droit au logement au Canada.

Hulchanski J,D (2003) What Factors Shape Canadian Housing Policy? (Quels facteurs forment la politique canadienne sur le logement?) The Intergovernmental Role in Canada's Housing System (Le rôle intergouvernemental dans le système de logement du Canada)

Hulchanski J,D (2007)

Kemeny, J (1992) Housing and Social Theory, Routledge (Le logement et la théorie sociale, Routledge)

KPMG (2020). Study of the Impacts of Rent Control Policies (Étude des répercussions des politiques de contrôle des loyers), SCHL.

Layton, Jack (2000) Homelessness: The Making and Unmaking of a Crisis. (Sans-abrisme : La fabrication et démolition d'une crise) Penguin, McGill Press

Lund, B (2006). Understanding Housing Policy (Comprendre la politique du logement). Policy Press.

Maclennan, D et Steve Pomeroy (2006) Neighbourhood Policy in Canada: A conceptual and historical foundation (The United Way – Action on Neighbourhood Change) Politique du voisinage et le fondement historique (Centraide — Action relative au changement du voisinage)

Maclennan, D. et Miao, J. T. (2017) Transformative transfers: growing capacities in UK social housing, AHURI Final Report No. 276, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne (Transferts pour la transformation : Augmenter la capacité en logements sociaux au RU.

National Housing and Homeless Network (NHHN) 2005: Promises Made, Promises Betrayed (Réseau national pour le logement et les sans-abri : Promesses faites, promesses trahies)

Pawson, H Milligan, V et Yates, J (2020). Housing Policy in Australia (Politique du logement en Australie)

Pomeroy, S (2011) Is Emperor Nero Fiddling as Rome Burns? (L'empereur Néron joue-t-il du violon alors que Rome brûle?) Assessing Risk when Federal Subsidies End (Évaluer le risque lorsque les subventions fédérales prennent fin) FCM/ACHRU

Pomeroy, S et Shawn Neilsen (2016) Public Subsidy and Stock Renewal of the Existing Social Housing Stock in Select Countries (Subventionnement public et renouvellement du parc de logements sociaux existants dans certains pays). SCHL.

Pomeroy, S et Maclennan, D Rental Housing in Canada's Cities: Challenges & Responses (Le logement dans les villes canadiennes : Défis et solutions).

Rose, Albert (1980) Canadian Housing Policies (Politiques canadiennes du logement) (1935 à 1980), Butterworth, Toronto

Suttor, Greg (2016). Still Renovating: A History of Canadian Social Housing Policy (Toujours en rénovation : Une histoire de la politique du logement social au Canada), McGill Queens Press.

