

Logement et quartiers



LE BUDGET FÉDÉRAL
ALTERNATIF
2017

LOGEMENT
ET QUARTIERS

ENJEUX ÉLEVÉS

- Au cours des 25 dernières années, le gouvernement fédéral a de moins en moins contribué à la création de logements abordables, de sorte que la proportion actuelle de logements sociaux est bien inférieure à la moyenne de l'OCDE.
- Des centaines de milliers de familles à faible revenu figurent sur les listes d'attente pour des logements subventionnés. Certaines sont même sans abri pendant cette attente.
- Les sous-populations vulnérables sont à risque parce qu'elles n'ont pas de logement supervisé.
- Les Autochtones qui ont un besoin impérieux de logement ou qui sont sans logement sont surreprésentés par rapport au reste de la population du Canada.

CHOIX CLAIRS

- Investir un milliard de dollars par année pour préserver les logements sociaux existants.
- Ajouter de façon permanente un milliard de dollars par année au financement de l'initiative Investissement dans le logement abordable.
- Consacrer un milliard de dollars par année au logement supervisé, en mettant l'accent sur les portions les plus vulnérables de la population.
- Investir dans le logement dans les réserves.

POLICYALTERNATIVES.CA/BFA2017

#BFA2017

Contexte

Il est vital à plusieurs égards que le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan au chapitre de la création de logements abordables. Tout d'abord, les ménages à faible revenu (particulièrement ceux qui dépendent de l'aide sociale) ne peuvent tout simplement pas payer le loyer mensuel exigé pour la plupart des catégories de logement sur le marché privé. Ensuite, les zones urbaines à forte croissance (surtout les nouvelles banlieues) ne peuvent se fier aux promoteurs du secteur privé pour créer les logements dont ont besoin les travailleurs (dont les collectivités ont besoin à leur tour, notamment dans le secteur des services).

Enfin, il est important que des organismes à but non lucratif possèdent et exploitent des logements, car ceux-ci peuvent maintenir des loyers bas à long terme et constituer des biens publics par le fait même.¹ En dernier lieu, lorsqu'il est question de sous-populations vulnérables (y compris les personnes souffrant de maladies de santé mentale, celles qui vivent avec le VIH/SIDA et les personnes âgées), les organismes sans but lucratif réussissent à créer des immeubles qui peuvent favoriser l'éclosion de collectivités.

Des années 1960 à la fin des années 1980, le gouvernement fédéral a contribué très activement à la création de logements pour les ménages à faible ou à moyen revenu.²

Toujours en partenariat avec le secteur privé, il a partagé en général les coûts de construction de nouvelles unités de logement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les locataires devaient alors payer une somme qu'ils jugeaient pouvoir se permettre — généralement 30% de leur revenu mensuel brut. Par conséquent, un nombre aussi élevé que 25 000 nouvelles unités de logement subventionnées ont été construites à l'échelle du pays, chaque année. Les ménages à faible revenu qui cherchaient un logement subventionné y ont souvent eu accès en quelques mois, et il y a avait très peu de sans-abris comparativement à aujourd'hui.³

Le début des années 1990 a vu naître le néolibéralisme⁴ et le gouvernement s'est alors retiré du secteur du logement (à l'exception du logement dans les réserves). Bien que le gouvernement ait recommencé à s'occuper du logement en 2001 avec la construction de certaines unités subventionnées dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable (maintenant appelée Programme d'investissement dans le logement abordable), son rôle à l'égard de la construction de nouvelles unités de logement subventionnées demeure beaucoup moindre de nos jours, comparativement aux années 1970 et 1980.

Ces dernières années, la spéculation immobilière a entraîné une perception, à la fois dans le public et le gouvernement, que le logement est une marchandise. À l'heure actuelle, les listes d'attente concernant le logement subventionné s'allongent et des milliers de Canadiens couchent tous les soirs dans des refuges d'urgence.⁵

Il y a une forte poussée pour fonder la Stratégie nationale du logement sur les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne par lesquelles le gouvernement fédéral assurera le leadership sur le droit au logement. La Stratégie nationale du logement devrait comporter des cibles précises, des échéanciers et des mécanismes de rapport pour assurer la reddition de comptes. Les commentaires de ceux qui ont vécu la pauvreté sont également essentiels.

Dans le budget actuel du gouvernement fédéral, soit le premier budget du nouveau gouvernement, le logement a été réintégré — mais dans une mesure beaucoup moindre par rapport aux années 1970 et 1980. Le gouvernement Trudeau a annoncé un nouveau financement de 1,3 milliard de dollars dans le secteur du logement pour 2016-2017 et de 956 millions de dollars pour 2017-2018. Ces sommes représentent en moyenne de nouveaux fonds fédéraux dépassant légèrement un milliard de dollars par année pendant deux ans. Même s'il s'agit d'un début louable, le BFA ira bien au-delà des niveaux de dépenses actuels du gouvernement fédéral pour le logement. Le BFA dépensera 3 milliards de dollars en nouveau financement, créera des emplois par le fait même et transformera ces investissements en financement annuel permanent. Certains peuvent juger ambitieux d'investir 3 milliards de dollars en fonds nouveaux, mais cela ne fera que nous ramener aux niveaux de création de logements du début des années 1980. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le Canada ne sera plus un traînard, mais un chef de file.

Comment la pénurie de logements abordables touche les Canadiens

La recherche sur le logement abordable et l'itinérance nous révèle quatre points importants : Tout d'abord, un logement inadéquat a des conséquences graves sur la vie des enfants : un nombre considérable de bébés sont nés de mères itinérantes au Canada chaque année⁶ et la situation du logement de la famille est un élément qui contribue beaucoup à la prise en charge d'enfants par les organismes d'aide à l'enfance.⁷ Ensuite, les itinérants souffrent davantage de problèmes de santé physique et mentale que la population générale.⁸ Enfin, il est en général moins coûteux pour les gouvernements d'avoir une personne en logement abordable que si celle-ci était itinérante.⁹ Finalement, la plupart des itinérants qui bénéficient d'un logement adéquat ne retourneront pas dans la rue.¹⁰

Logement pour Autochtones

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada¹¹ a lancé pour la première fois son programme de subventions au logement dans les réserves dans les années 1960, en vertu duquel il versait des subventions d'immobilisation tant pour la construction de nouvelles unités que pour la rénovation de celles existantes. Toutefois, ce programme ne prévoyait aucun financement pour l'entretien une fois les nouvelles unités construites. Dans les années 1970, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a mis en œuvre un nouveau programme de logement dans les réserves, appelé Programme de logement

locatif sans but lucratif, qui accordait aux conseils de bande des prêts et des subventions pour construire et exploiter des logements.¹²

Entre 1973 et 1993, la plupart des unités désignées comme logements hors réserve pour les Autochtones ont été construites en vertu d'un de deux programmes.¹³ Dans les collectivités de moins de 2 500 habitants, il s'agissait du Programme de logement rural et autochtone,¹⁴ alors que les collectivités de plus de 2 500 habitants étaient visées par le Programme de logement à but non lucratif pour les Autochtones en milieu urbain. Le premier programme ne s'adressait pas exclusivement aux Autochtones, contrairement au deuxième. Le financement fédéral fourni en vertu du programme pour les Autochtones en milieu urbain a pour but d'aider à payer les frais annuels d'exploitation des logements et les hypothèques. La plupart des ententes de financement visaient une période allant de 25 à 50 ans. À la fin de ces ententes (certaines ont déjà expiré), la majorité de ces unités ne seront plus viables — les frais d'exploitation courants seront supérieurs aux loyers que peuvent payer les locataires qui les habitent à l'heure actuelle. Évidemment, la question de l'expiration des ententes d'exploitation préoccupe le secteur du logement social du Canada en général, mais ce problème est particulièrement grave dans le cas des logements construits en vertu du programme pour les Autochtones en milieu urbain puisque ces unités abritent en général des locataires à faible revenu (et par conséquent exigent une plus grande subvention continue).¹⁵

En 2011, 19% des ménages autochtones hors réserve et près de 34% des ménages

Inuits se classaient dans la catégorie du « besoin impérieux »,¹⁶ contrairement à un peu plus de 12% pour l'ensemble du Canada.¹⁷ Lorsqu'il s'agit d'itinérance absolue (c'est-à-dire les personnes qui demeurent dans des refuges d'urgence ou qui n'ont pas d'abri), les Autochtones sont surreprésentés dans les villes canadiennes.¹⁸

Interventions du BFA

Préserver l'inventaire actuel de logements sociaux

Intervention : Le BFA versera un milliard de dollars aux provinces et territoires pour les aider à maintenir en état les unités de logement social existantes.

Résultat : Il faudra en moyenne 100 000 \$ pour préserver une unité existante pendant 25 ans. En d'autres termes, l'investissement fourni préservera 10 000 unités et prolongera leur durée de vie de 25 ans. Trois catégories d'unités seront particulièrement touchées par l'expiration des ententes : les unités construites en vertu du programme pour les Autochtones en milieu urbain, les logements sociaux et celles dans les régions nordiques du Canada. On ne tient pas compte du financement de contrepartie des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Élargir et repenser le Programme d'investissement dans le logement abordable

Intervention : Le BFA investira un milliard de dollars dans le Programme d'investissement dans le logement abordable en sus des

niveaux de dépenses actuelles. Le programme sera modifié afin que toutes les unités dont il a permis la construction demeurent abordables au moins pendant 25 ans (au lieu de 10 ans comme c'est le cas à l'heure actuelle).

Résultat : De 10 000 à 15 000 nouveaux logements seront construits chaque année. Une subvention d'immobilisation de 100 000 \$ de la part du gouvernement fédéral ajoutée à une somme équivalente de 100 000 \$ fournie par le gouvernement provincial ou territorial créera une unité de logement abordable pour une personne à très faible revenu. Certains des logements construits en vertu de ce programme seront destinés à des personnes à revenus divers (c'est-à-dire des logements pour les ménages à faible et à moyen revenu dans le même immeuble). Le logement d'un ménage à revenu moyen n'exigerait qu'une subvention d'immobilisation de 50 000 \$ de la part du gouvernement fédéral (en tenant pour acquis qu'il y aurait une somme similaire versée par le gouvernement provincial ou territorial). La priorité sera accordée aux régions nordiques du Canada, surtout au Nunavut, où les coûts de logement sont plus élevés.

Investir dans le logement supervisé

Intervention : Le BFA investira un milliard de dollars en fonds nouveaux consacrés principalement au logement supervisé (y compris le personnel de soutien professionnel) pour les populations vulnérables.

Résultat : Cette intervention permettra de construire 5 000 nouveaux logements chaque année. Le gouvernement fédéral verserait des subventions d'immobilisation

de 200 000 \$ par logement. L'accent devrait être mis surtout sur les Autochtones vivant hors réserve, les femmes, les populations de LGBTQ2S, les personnes ayant des handicaps physiques et les personnes âgées. Les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient s'attendre à payer pour le personnel de soutien professionnel permanent.

Renouveler l'investissement pour le logement dans les réserves

Intervention : Le BFA fera d'importants investissements dans le logement dans les réserves et incitera Affaires indiennes et Nord Canada à mener des consultations de nation à nation pour établir les détails. L'accent sera mis grandement sur la pertinence culturelle et l'environnement durable (voir le chapitre sur les Premières Nations pour en savoir davantage).

Notes

- 1 Falvo, N. (le 5 novembre 2016). *The privatization of social housing* [billet sur le Web en anglais seulement]. Article tiré du site Web du Progressive Economics Forum : <http://www.progressive-economics.ca/2011/11/05/the-privatization-of-social-housing/>
- 2 Pomeroy, S. et Falvo, N. (2013). *Housing policy in Canada under the Harper regime* (en anglais seulement). Article tiré du site Web de Focus Consulting : <http://www.focus-consult.com/wp-content/uploads/2014/07/PomeroyFalvoThe-Harper-Years-ENHR-with-table.pdf>
- 3 Falvo, N. (2009). *Homelessness, program responses and an assessment of Toronto's Streets to Homes program* (en anglais seulement). Article tiré du site Web des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques : <http://www.cprn.org/doc.cfm?l=en&doc=1979>
- 4 Stanford, J. (2014). *Canada's transformation under neoliberalism* (en anglais seulement). Article tiré du site

Web de *Canadian Dimension* : <https://canadiandimension.com/articles/view/canadas>

- 5 Adamo, A., Klodawsky, F., Aubry, T. et Hwang, S. (2016). *Ending homelessness in Canada: A study of 10-year plans in 4 Canadian cities* (en anglais seulement). Étude figurant sur le site Web de l'hôpital St. Michael : <http://www.stmichaelshospital.com/pdf/news/20161010.pdf>
- 6 Bernstein, J. (2013). *Creating a system to record the number of children born to under-housed mothers in Toronto* (en anglais seulement). Article tiré du site Web du Rond-point de l'itinérance : http://www.homelesshub.ca/ressource/creating-system-record-number-children-born-under-housed-mothers-toronto?_ga=1.32319800.766122723.1470164260
- 7 Chau, S., Fitzpatrick, A., Hulchanski, J. D., Leslie, B. et Schatia, D. (2009). Chapitre 1.3 : *One in five...Housing as a factor in the admission of children to care* (en anglais seulement). dans J. David Hulchanski, Philippa Campsie, Shirley Chau, Stephen Hwang et Emily Paradis (éditeurs) *Finding Home: Policy Options for Addressing Homelessness in Canada*. Toronto : Cities Centre, University of Toronto.
- 8 Khandor, E., Mason, K. et Cowan, L. (2007). *The street health report 2007* (en anglais seulement). Rapport tiré du site Web de Street Health : <http://www.streethhealth.ca/downloads/the-street-health-report-2007.pdf>
- 9 Gaetz, S. (2012). *Le coût réel de l'itinérance : Peut-on économiser de l'argent en faisant les bons choix?* Article tiré du site Web du Rond-point de l'itinérance : <http://rondpointdelitinérance.ca/ressource/le-co%C3%BBTr%C3%A9el-de-l%E2%80%99itin%C3%A9rance-peut-%C3%A9conomiser-de-l%E2%80%99argent-en-faisant-les-bons-choix>
- 10 Falvo, N. (le 24 avril 2014). Dix « constatations » du rapport final de l'étude At Home/Chez Soi (billet figurant sur le Web). Article tiré du site Web du Rond-point de l'itinérance : <http://www.homelesshub.ca/blog/10-%E2%80%98take-aways%E2%80%99-final-report-homechez-soi-study>
- 11 Le Ministère a changé souvent de nom au cours des dernières décennies. De nos jours, il porte le nom d'Affaires indiennes et Nord Canada.
- 12 Devine, G. (2004). Chapitre 23 : Aboriginal Housing in Canada dans J. D. Hulchanski et M. Shapcott (éditeurs), *Finding room: Policy options for a Canadian rental housing strategy* (en anglais seulement), pages 343 à 356. Toronto : Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

- 13** Association nationale d'habitation autochtone (2009). *A time for action: A national plan to address aboriginal housing (en anglais seulement)*. Article tiré du site Web de l'Association nationale d'habitation autochtone : <http://www.aboriginalhousing.org>
- 14** Environ les deux tiers des unités créées en vertu du Programme de logement rural et autochtone sont maintenant des propriétés privées (Association nationale d'habitation autochtone [2009]). *A time for action: A national plan to address aboriginal housing (en anglais seulement)*. Article tiré du site Web de l'Association nationale d'habitation autochtone : <http://www.aboriginalhousing.org>
- 15** Association nationale d'habitation autochtone (2009). *A time for action: A national plan to address aboriginal housing*. Article tiré du site Web de l'Association nationale d'habitation autochtone : <http://www.aboriginalhousing.org>
- 16** On juge qu'un ménage a un « besoin impérieux de logement » au Canada lorsqu'il est obligé de consacrer au logement plus de 30% de son revenu, qu'il vit dans un logement nécessitant des réparations majeures ou que le logement compte trop peu de chambres pour la taille du ménage.
- 17** Société canadienne d'hypothèques et de logement (2014). *L'état de l'itinérance au Canada 2014*. Article tiré de http://rondpointdeliterance.ca/?_ga=1.207651154.1545760182.1483980118
- 18** Belanger, Y. D., Head, G. W. et Awosoga, O. (2012). *Assessing urban aboriginal housing and homelessness in Canada (en anglais seulement)*. Article tiré du site Web du Rond-point de l'itinérance : <http://www.homelesshub.ca/library/assessing-urban-aboriginal-housing-and-homelessness-in-canada-54375.aspx>