

le point sur... l'abordabilité des logements au Québec



Les principales politiques publiques en matière d'abordabilité

LA LÉGISLATION

canadienne et québécoise 2

LES PROGRAMMES

existants en matière de logement abordable 3

QUELQUES POLITIQUES

publiques pertinentes documentées ou implantées ailleurs qui pourraient inspirer le Québec 5

LES PRINCIPALES

politiques publiques en matière de logement 5

CONCLUSION 14

Les politiques publiques qui visent à améliorer ou à garantir l'accès à un logement abordable relèvent de plusieurs paliers de gouvernement. Pour des interventions réussies, ces paliers travaillent de concert et incluent des partenariats avec les secteurs communautaire et privé. Elles peuvent cibler directement la construction ou le maintien d'unités de logement abordable pour les ménages à faible revenu ou à revenu modeste. Elles le font par le biais notamment du logement social et communautaire, ou encore, en subventionnant directement le logement des ménages à faible revenu. Le point sur... en rapporte les faits saillants.



Au plan législatif, le gouvernement fédéral a adopté en 2017 une Stratégie nationale sur le logement au Canada (SNL), qui vise à ce que tous les Canadiens puissent vivre dans un logement abordable en 2030, soit dans un logement représentant moins de 30 % du revenu brut. La Stratégie prévoit un plan de 40 milliards de dollars sur dix ans (« 55 milliards et plus » avec le dernier budget) pour la construction de 125 000 nouveaux logements et la rénovation de 300 000 autres au Canada, en partenariat avec les provinces et les territoires, qui devront fournir l'équivalent de la moitié des fonds qui leur seront versés. Elle comporte aussi une obligation de partenariat avec « le secteur du logement communautaire, le mouvement coopératif, le secteur privé et le milieu de la recherche ».



Le Québec n'a pas de loi sur le logement. La Charte québécoise des droits et libertés de la personne comporte quelques clauses qui touchent au droit à l'habitation, mais ces clauses se concentrent sur l'inviolabilité de la demeure et l'interdiction de toute discrimination. Aucune clause ne consacre le droit au logement.

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.
7. La demeure est inviolable.
8. Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite.
12. Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public.
13. Nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination. Une telle clause est sans effet.
14. L'interdiction visée dans les articles 12 et 13 ne s'applique pas au locateur d'une chambre située dans un local d'habitation, si le locateur ou sa famille réside dans le local, ne loue qu'une seule chambre et n'annonce pas celle-ci, en vue de la louer, par avis ou par tout autre moyen public de sollicitation.
45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.³⁸

LA LÉGISLATION CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE

Le Canada doit aussi lancer en 2020 l'Allocation canadienne d'aide au logement (ACL). Cette mesure d'aide vise à soutenir environ 300 000 familles en leur permettant de toucher jusqu'à 2500 \$ par année pour les aider à payer leur loyer.

« Conçue pour répondre aux besoins locaux, l'ACL, dont la prestation sera assurée par les provinces et les territoires, constituera un nouvel outil pour lutter contre le problème de l'abordabilité du logement. Dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, l'ACL devrait venir en aide à 300 000 familles pour qui l'abordabilité du logement représente un problème réel. »

En juin 2019, le Directeur parlementaire du budget a nuancé ces annonces « d'investissements historiques » en faisant ressortir que pour les ménages à faible revenu, la part du budget des programmes d'aide au logement allait être diminuée de 14% par rapport à la moyenne des 10 années précédentes. De plus, la majeure partie des 40 milliards de dollars annoncé initialement était déjà prévue et une part viendra des provinces et des territoires. Son analyse montre que c'est plutôt 16,1 milliards de plus que le gouvernement investira d'ici 10 ans. En conséquence, l'atteinte des objectifs de réduction des besoins de logement par rapport à 2017 est plus qu'incertaine, particulièrement pour les ménages ayant des besoins impérieux de logement¹. En réalité, la SNL limite l'hémorragie que devaient connaître les budgets de la SCHL pour les programmes d'aide au logement dans les prochaines années (baisse de 73% d'ici 2027-2028),

mais elle s'attaque très modérément au problème d'abordabilité des logements pour les familles à revenu faible ou modeste. Les coupes globales prévues sont compensées, mais pas dans les programmes qui ciblent directement les ménages à faible revenu.

En 2019, le Canada a également adopté une **Loi sur la stratégie nationale sur le logement**, mais sans inclure de mécanisme pour faire appel en cas de non-respect de la loi ni de tribunal désigné pour entendre une telle cause. La loi n'a pas non plus de valeur constitutionnelle garantissant qu'elle ne puisse être révoquée par un autre parlement. Des lois garantissant le droit au logement comme celle que vient d'adopter le Canada existent ailleurs dans le monde, mais même dans le cas où des procédures sont prévues comme en France, quand il y a pénurie de logements abordables, le législateur n'arrive pas à obliger les villes à reloger les personnes qui s'adressent aux tribunaux. C'est une avenue à explorer, mais une loi garantissant le droit au logement doit s'accompagner des recours judiciaires requis pour un exercice réel de ce droit. Serait-il plus judicieux de l'inscrire dans les Chartes des droits et libertés, tel que suggéré par le Parti vert lors des dernières élections?

Au Québec, il n'y a pas de loi assurant le droit au logement. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) a été modifiée en 2017 afin de donner plus de pouvoirs réglementaires aux municipalités qui voulaient « améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial ». La Ville de Montréal se sert ainsi de cette modification pour son *Règlement pour une métropole mixte* qui doit obliger les promoteurs à inclure des logements sociaux, abordables et familiaux, selon une formule dite « 20, 20, 20 ».



LES PROGRAMMES EXISTANTS EN MATIÈRE DE LOGEMENT ABORDABLE

Outre cette législation de fond, on retrouve des programmes fédéraux, provinciaux et municipaux. Au niveau fédéral, c'est la **Société canadienne d'hypothèques et de logement** (SCHL) qui est chargée de la gestion des nouveaux programmes de la SNL offerts aux constructeurs, provinces, territoires, coopératives, etc. Les programmes du fédéral visent l'aide au financement, surtout à l'aide de prêts hypothécaires à taux avantageux, et non la construction directe de logements abordables. On apprenait à l'été 2019 que depuis 2017, le Québec n'aurait reçu que 1,9

milliard, alors que l'Ontario a eu 6,4 milliards de dollars²⁻³. Tant le gouvernement provincial que l'Union des municipalités déplorent le retard des négociations qui prive le Québec de nouveaux logements abordables.

Le gouvernement du Québec offre pour sa part **deux grands types de programmes pour le logement locatif**, programmes qui relèvent de la Société d'habitation du Québec (SHQ), et qui permettent de soutenir environ 225 000 ménages annuellement⁴⁻⁵. La SHQ se concentre sur « l'habitation sociale, communautaire et abordable ».

TYPES DE PROGRAMMES POUR LE LOGEMENT LOCATIF

1	<p>Les subventions accordées pour la construction ou la rénovation de logements sociaux ou abordables, qui peuvent se faire par le biais d'investissements directs, des prêts à faible taux d'intérêt et des garanties de prêts hypothécaires.</p> <p>a) Programmes AccèsLogis Québec (ALQ 1997), AccèsLogis Montréal (ALM 2018) et Logement abordable Québec (LAQ 2002), pour un total d'environ 47 300 logements sociaux et abordables construits depuis 1997, la construction future de 15 000 autres a été annoncée en juillet;</p> <p>b) Programme de rénovation et d'adaptation de domicile et Programme d'aide au logement dans la région du Nunavik qui a permis la construction ou la rénovation et la gestion de plus de 3 000 logements.</p>
2	<p>L'aide financière aux ménages à faible revenu ou à revenu modeste afin de couvrir une partie du coût du loyer.</p> <p>a) Par l'entremise de subventions accordées aux offices municipaux d'habitation (OMH) et à des OSBL pour les habitations à loyer modique (HLM) et les logements publics non-HLM afin que les résidents ne paient pas plus de 25% de leur revenu total (plus de 66 200 logements). Des aides au logement visent aussi les HLM privés qui appartiennent à des coopératives d'habitation, à des OSBL et à Habitat Métis du Nord en ce qui concerne les autochtones vivant hors réserves (8 100 logements);</p> <p>b) Par le programme Supplément au loyer (PSL) qui permet à 32 000 ménages à faible revenu de payer le même pourcentage du revenu que dans une HLM, même s'ils vivent dans un logement appartenant à une COOP ou un OSBL. L'argent est versé au propriétaire bailleur, et cela permet aux ménages de choisir eux-mêmes le type de logement et le quartier où ils veulent vivre;</p> <p>c) Par le programme Allocation-logement, un programme administré par Revenu Québec, qui peut allouer un maximum de 80 \$ par mois aux familles à faible revenu (86 800 ménages).</p>



Le logement social

Au Québec, le logement social, souvent appelé simplement HLM (habitation à loyer modique), est un logement public ou communautaire à loyer fixé en fonction des revenus des ménages (25% du revenu total). Le parc d'habitations à loyer modique (HLM) date pour l'essentiel d'avant 1993 et a été financé par la SCHL. Depuis cette date, le fédéral n'a construit aucun HLM, le retard s'est creusé et les listes d'attente ont continué de s'allonger. Même si les provinces et les municipalités ont pris le relais, d'après les rapports de la SHQ, on ne comptait que 4 680 bénéficiaires de plus en 2013 qu'en 1996. Les HLM sont financées à 42% par les loyers des locataires, à 29% par le fédéral, à 23% par le provincial et à 6% par les municipalités. Une partie des HLM est réservée aux familles⁷. On compte 37 914 ménages inscrits sur les listes d'attente provinciales (HLM et PSL), dont plus de 23 000 seulement pour la métropole, mais tous les ménages ne s'y inscrivent pas, découragés par la longue attente en perspective ou espérant peut-être qu'ils finiront par améliorer leur sort⁴. Il y a 66 200 logements à loyer modique publics, dont la gestion est confiée aux Offices municipaux d'habitation et à des OSBL et 8 100 logements à loyer modique privés dont la propriété appartient aux coopératives d'habitation (coop), à des OSBL et à Habitat Métis du Nord. Enfin, la SHQ ne pouvant suffire à la demande, elle permet aux locataires d'habiter dans un logement privé tout en payant l'équivalent du loyer d'une HLM par le Programme de Supplément au loyer. Enfin, pour l'ensemble du Québec, environ 50 000 personnes vivent dans 1 200 coopératives⁸.

Il existe aussi des programmes municipaux financés en majeure partie par la SHQ. Les programmes les plus importants se retrouvent dans les grandes villes. Ils se divisent en programmes d'accès à la propriété résidentielle et en politiques en faveur de la construction de logements sociaux. En 2017, des modifications à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ont accordé plus de pouvoirs et d'autonomie aux municipalités du Québec pour décider du développement de leur territoire. La LAU leur permet ainsi de se doter d'un plan d'urbanisme assujettissant la délivrance de permis de construction à l'ajout de logements abordables, sociaux ou familiaux. Concrètement, elles peuvent imposer des normes et des règlements en matière de logements, adopter des règlements de zonage ou de densité, obtenir 10% d'un terrain pour en faire un parc, etc.⁶.

- a. **Montréal** a deux grandes stratégies qui orientent ses programmes : la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels (2005) et la Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021
 - i. **AccèsLogis Montréal** permet à une coopérative, un organisme à but non lucratif ou à l'Office municipal d'habitation de Montréal de recevoir une subvention pour la construction de logements destinés à des ménages à revenu faible ou modeste, de même qu'à des clientèles ayant des besoins particuliers d'habitation, dont les femmes victimes de violence.
 - ii. **Habitations urbaines pour familles** (Montréal) soutient la construction de propriétés pour les familles à proximité du centre de l'île.

La Ville de Montréal a présenté en juin 2019 son *Règlement pour une métropole mixte*, qui a fait l'objet de consultations récemment et suscité à la fois intérêt et critiques. La Ville veut adopter le Règlement en décembre pour une application en 2021. Ce Règlement doit remplacer la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels en imposant aux promoteurs immobiliers 20% de logements sociaux, 20% de logements abordables et 20% de projets familiaux (trois chambres et plus, ces logements familiaux pourront être sociaux, abordables ou au prix courant). D'après les projections de la Ville de Montréal, ce règlement permettra d'offrir 300 logements abordables familiaux par année sur son territoire et 500 logements familiaux à la valeur marchande. Dans les faits, ces pourcentages varient (à la baisse) selon le territoire choisi par le constructeur. Plusieurs craignent que le Règlement n'obtienne pas les effets escomptés, car la Ville ne peut choisir les personnes qui loueront ou achèteront les logements abordables. Il est possible que ces personnes ne soient pas dans le besoin et qu'elles louent ou même revendent le logement plus cher. D'autre part, la question des loyers abordables est un enjeu, si la Ville impose des prix trop bas, on craint que les promoteurs aillent plutôt construire en banlieue, s'ils sont près de ceux du marché, les ménages n'auront pas les moyens de les louer.

b) **Québec et les autres villes** collaborent avec la SHQ pour la construction de logements en vertu des programmes provinciaux **AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec** et certaines municipalités ont des programmes de rénovation de logements en mauvais état, parfois en partenariat avec des programmes provinciaux (RénoRégion et Rénovation Québec).



QUELQUES POLITIQUES PUBLIQUES PERTINENTES DOCUMENTÉES OU IMPLANTÉES AILLEURS QUI POURRAIENT INSPIRER LE QUÉBEC

Ce que montre la littérature sur la question, c'est que les politiques publiques sont essentielles pour s'attaquer à la question du logement abordable et que toute stratégie doit être pensée de façon globale et en fonction du long terme, car il ne s'agit pas d'un problème ponctuel⁹⁻¹³. Avec l'important déficit de logements sociaux lié au désengagement de la SCHL en 1994, le Québec est en situation de rattrapage. Le financement du logement abordable et surtout, du logement social visant les familles à faible et très faible revenu par les gouvernements fédéraux et provinciaux est essentiel, et il se doit d'être récurrent pour la construction de nouvelles unités, mais également pour la rénovation du parc actuel vieillissant. C'est donc surtout par les politiques publiques qu'on peut intervenir sur la question du logement abordable et celles qui ont fait leurs preuves ailleurs impliquent d'agir au plan politique, économique et social.

LES PRINCIPALES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

L'Europe

En Europe, le logement social occupe une part souvent importante du parc de logements locatifs. Le Canada est loin derrière les pays européens les plus avancés puisque le pourcentage que représentent les logements sociaux par rapport à l'ensemble des logements n'est que de 4%. Les pays européens où on retrouve le plus de logements sociaux ont instauré leur politique dans l'après-guerre et, surtout, ont maintenu leur financement sur le long terme. Parmi les pays où les logements sociaux représentent plus de 10% du parc de logements, les Pays-Bas mènent le bal avec 30% (près de 50% pour Amsterdam); suivent l'Autriche (24%), le Danemark (21%), la Suède (19%), le Royaume-Uni (18%), la France (17%) et la Finlande (13%)¹⁴.

Cependant, en nombre absolu, ce sont le Royaume-Uni et la France qui arrivent en tête de peloton, avec respectivement 4,9 et 4,8 millions d'unités. Aux États-Unis, il est difficile d'obtenir des chiffres précis sur le pourcentage de logements sociaux, mais ce qu'on appelle le *public housing* équivaldrait à environ 1 million de logements sur un total de plus de 43 millions de logements locatifs, soit autour de 2% des logements^{10,15}.

Ce qui a fait le succès du logement social dans les pays européens, ce sont principalement trois éléments : un investissement étatique massif et persistant de l'État, le contrôle ou la réglementation du marché, et le mode de gestion communautaire ou municipal de ces logements (partenariat social)^{11,14,16-21}. Les pays qui ont développé un modèle de logement social ont généralement commencé dans l'après-guerre et ont maintenu pendant assez longtemps les investissements (« aide à la pierre ») pour constituer un parc fonctionnel de logements sociaux et abordables. Ils n'ont pas confié au marché privé le soin de répondre « aux besoins sociaux », mais ont plutôt défini et conservé les rênes du développement du logement social²².



L'Autriche a investi de façon « massive » dans les logements pendant plus d'un siècle. Quarante-deux pour cent du secteur de l'habitation est constitué de logements locatifs et 24% sont des logements sociaux. La majorité des logements est détenue ou gérée par un des 180 organismes publics, OSBL ou société à but lucratif limité. Les logements sont grands, de bonne qualité et à prix abordable si on compare aux autres pays ouest-européens, mais la situation se détériore et le pays a adopté des mesures incitatives pour stimuler la production de logements abordables (zonage, réglementation, réduction des coûts de construction, prime de densité, commodités réduites pour maximiser l'espace, etc.). La ville de Vienne, considérée comme un modèle²³⁻²⁴, a conservé ses 220 000 logements sociaux destinés aux ménages à



Vienne, un modèle en matière de politiques publiques du logement

Vienne se démarque des autres capitales européennes en matière de logement social. Elle a su conserver son parc de logements sociaux quand les autres villes vendaient le leur, et moins de locataires se retrouvent en situation précaire qu'ailleurs en Europe. Le logement y est d'ailleurs un droit.

Vienne contrôle 62 % des logements de la municipalité et elle maintient les prix des loyers à des tarifs très abordables, ce qui permet aux résidents et aux familles en particulier d'y avoir accès facilement. Le parc de logements sociaux est en excellent état et comme la ville a fait le choix de favoriser la mixité sociale, il n'y a pas de stigma associé au fait d'habiter un logement social, ni de ghetto dans la ville. Vienne a aussi choisi par règlement de zonage de protéger les commerces de proximité dans son centre-ville, ce qui permet aux résidents de faire l'essentiel de leurs courses à pied. Bref, c'est une capitale où il fait bon vivre et un exemple qui montre à quel point les politiques publiques peuvent faire une différence dans la vie des populations.

faible revenu plutôt que de les vendre et a adopté des règlements pour les protéger. À l'heure actuelle, elle contrôle 62 % des logements de la municipalité dont 200 000 logements privés, propriétés de promoteurs privés à profit limité et elle tient le prix des loyers très bas (entre 350 et 750 euros par mois). De plus, elle a protégé son centre-ville en ayant un règlement de zonage qui limite l'établissement de commerces hors du centre, ce qui permet aux résidents de faire l'essentiel de leurs courses à pied²⁰. Elle est une des rares capitales d'Europe à ne pas connaître de crise majeure du logement^{11,14,23}.

Un autre élément clé concerne la reconnaissance accordée par les pays aux organismes sans but lucratif (OSBL), à but lucratif limité, ou encore un système mixte (incluant les associations municipales et caritatives, les coopératives, les fondations, les sociétés, etc.) dans la propriété ou la gestion du logement social. Lorsque l'État s'est retiré du secteur de la construction, les pays où les OSBL occupaient une large place semblent avoir mieux réussi à conserver ou à développer la part du logement social. Les Pays-Bas en sont sans doute le meilleur exemple.

Trente pour cent des ménages habitent des logements sociaux. La grande majorité de ceux-ci (70 %) est détenue par des associations de gestion des logements sans but lucratif (*Woningcorporaties*) qui louent à des prix réglementés (une partie du secteur privé aussi)²⁰. Les Pays-Bas avaient un système d'attribution des logements sociaux qui était universel, c'est-à-dire que les logements sociaux étaient loués sur la base de l'inscription à une liste, sans discrimination de revenus, ce qui favorisait la mixité sociale. Suite à une poursuite pour atteinte à la libre concurrence, ils ont dû modifier cette façon de faire en 2011 et louent désormais de façon ciblée, à des clientèles gagnant moins d'un certain revenu^{22,25}. Après le désengagement de l'État, les *Woningcorporaties* sont devenues indépendantes en 1995, mais elles sont reconnues par le gouvernement au même titre que des promoteurs et peuvent recevoir des subventions. Elles ont commencé à monter les loyers afin de continuer à développer le logement social, mais, depuis 2011, les clientèles étant plus pauvres, leurs revenus ont baissé. L'État subventionne les ménages à très faible

revenu par des allocations au logement, leur permettant de payer un loyer équivalent au sixième de leur revenu imposable. Malgré tout, il manque de logements sociaux, car une partie des ménages qui demeuraient dans un logement social n'a plus le droit de le faire. Ces ménages gagnent légèrement plus que le maximum permis, mais n'ont pas les moyens de vivre dans des logements privés dont le loyer augmente plus vite que l'inflation²⁰.

Les autres pays d'Europe où le logement social est important présentent en gros les mêmes caractéristiques. Au Danemark, où les logements sociaux représentent 21 % du parc locatif, ceux-ci sont également gérés à 95 % par des organismes sans but lucratif (*alment boligsselskab*). Il y a un peu plus de logements sociaux que de logements privés et on continue de construire des logements sociaux, mais surtout pour des clientèles précises (personnes âgées ou ayant des incapacités). Ces logements sont financés par l'État et les municipalités, essentiellement par des prêts à intérêt réduit. De plus, les constructeurs ne paient pas d'impôt sur les bénéfices ni de taxe foncière²⁶. L'Allemagne se distingue, elle a vendu une bonne part de ses logements sociaux qui sont passés de 2 575 000 en 2002 à 1 390 000 en 2015 (3,9 % du parc locatif) et elle fait face maintenant à une crise importante, d'autant qu'elle a accueilli plus d'un million de migrants en très peu de temps^{11,19}.

Malgré la part plus importante qu'occupe le logement social en Europe, cette part a diminué en pourcentage et ne suffit pas à répondre à la demande. Dans l'Union européenne, la crise du logement fait partie des priorités du Conseil des États membres depuis plus de 10 ans¹⁸. Au ralentissement de la construction de logements causé par le désengagement financier des États et à la vente d'une partie du stock de logements sociaux, est venue s'ajouter l'arrivée de réfugiés et de migrants, ce qui a accentué la demande de logements abordables, alors que l'offre est déjà défailante dans la plupart des pays. En font foi les camps de fortune, les foyers temporaires, les refuges pour sans-abri, les centres d'accueil, etc. qui se sont multipliés, notamment au Royaume-Uni, qui connaît une montée de l'itinérance après avoir vendu 1,6 million de logements sociaux entre 1979 et 2006^{19,27}.

Pour combattre la crise du logement et lutter notamment contre la spéculation immobilière, les pays et les villes — qui sont en première ligne pour faire face à la crise — adoptent des plans « logement ». Ces plans incluent des mesures pour augmenter le nombre ou le pourcentage de logements sociaux ou abordables, maintenir et rénover des immeubles existants ou vacants, limiter la vente des logements publics au secteur privé, contrôler les loyers, céder des terrains à coût nul ou réduit pour la construction de logements abordables, encourager les initiatives qui favorisent l'inclusion et la mixité sociale, etc. Ainsi, Berlin a annoncé qu'elle gelait les loyers pour 5 ans à partir de 2020, Vienne contrôle fermement les prix des loyers, Paris a adopté une réglementation visant à imposer la construction de logements sociaux, et Barcelone se bat contre Airbnb pour garder le plus possible de logements dans la ville. Les organisations européennes du logement (Housing Europe et la Fédération hypothécaire européenne HYPOSTAT) considèrent qu'avec la montée des inégalités, le manque de logements sociaux et abordables ira en s'aggravant dans l'ensemble des pays. Le prix des loyers augmente plus vite que les revenus et le logement est désormais la dépense la plus élevée des ménages européens dans la majorité des pays^{11,14}.

En plus de faire face à cette crise du logement et à la financiarisation du secteur, les systèmes de logement social européens sont menacés actuellement par les contestations de promoteurs et de la Commission européenne pour « distorsion de concurrence ». Ce type d'attaque a eu lieu en France, en Autriche, en Suède et en Irlande, mais ce sont les pays à système universel qui sont les plus attaqués, les autres pouvant arguer que la clientèle visée ne constitue pas réellement une concurrence pour les promoteurs.

L'Amérique du Nord



Les États-Unis

Le logement social (*public housing*) aux États-Unis relève d'une autre approche, mais son maintien rencontre le même type d'obstacles. Depuis la crise de 2008, le nombre de locataires a explosé et le fardeau que représente le loyer s'est accru. Près de la moitié des 45 millions de ménages locataires, soit 20,8 millions (47,5%) ont un

taux d'effort de plus de 30% et parmi ceux-ci, 11 millions ont un taux d'effort supérieur à 50% de leur revenu brut. Selon le Centre d'études sur le logement de l'Université Harvard, le revenu médian des ménages les plus pauvres (dernier quartile) est monté de 3% entre 1988 et 2016, pendant que le PIB augmentait de 52%. Selon ces chercheurs, si le revenu de ces ménages s'était maintenu au même rythme, ils seraient en mesure de payer un loyer normal¹⁰.

En trente ans, les familles à très faible revenu ont augmenté de 6 millions pour représenter plus de 19 millions de ménages, alors que le nombre de logements locatifs subventionnés n'a augmenté que de 950 000 et le parc de logements à faibles coûts (c'est-à-dire en bas de 800 \$ en termes réels) a perdu 2,5 millions d'unités en raison du retrait du marché (27%), de la conversion en d'autres fonctions (18%) ou la hausse du loyer après rénovation (12%), ce qui montre la nécessité de protéger les quartiers de l'embourgeoisement. Le statut de la famille est déterminant dans la capacité de payer son loyer (53% des familles monoparentales ont un taux d'effort de plus de 30%), ainsi que l'âge et l'origine ethnique. Même si le nombre d'enfants vivant dans une famille en situation d'itinérance a diminué dans les dernières années, il demeure élevé, en raison de la faiblesse des revenus des ménages²⁸⁻²⁹. En 2016, 147 000 familles avec des enfants ont utilisé un refuge au moins une fois dans l'année. Le ministère de l'Éducation évalue que près de 1 million d'enfants en âge scolaire vivaient en-dehors de leur famille en 2015-2016 en raison



de la perte du domicile ou de difficultés économiques, et que 42 000 vivaient principalement dans la rue pendant l'année scolaire¹⁰.

Il existe deux principaux programmes fédéraux qui rejoignent un total de 4,7 millions de ménages locataires, constitués en majorité d'aînés, de familles avec enfants, et de ménages qui ont un membre ayant des incapacités :

1. La *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) est le programme d'aide au logement (*assisted rental housing*) le plus important. Programme mis en place en 1986 et administré par le Département du Trésor américain, il donne un crédit d'impôt aux investisseurs d'environ 91% du coût de construction, pendant dix ans, pour un projet résidentiel incluant des logements abordables (et qui devront rester abordables pendant 30 ans). Le programme s'applique dans certaines zones à haute densité. Le montant total alloué est fixé par le gouvernement fédéral qui répartit les fonds entre chaque État et procède par un genre d'enchères aux promoteurs. Un des intérêts de ce programme est qu'il est simple à gérer, efficace et adaptable aux diverses réalités locales.

La LIHTC a permis la construction de 2,5 millions de logements publics entre 1986 et 2017, mais le programme ne suffit pas à répondre à la demande. Les loyers sont fixés pour être abordables selon certains niveaux de revenu, mais 39% des locataires qui y vivent paient quand même plus de 30% de leur revenu. Cinquante-trois pour cent des locataires de logements publics LIHTC reçoivent une autre aide afin de rendre le loyer réellement « abordable », par exemple un bon de logement (*Section 8 Housing Choice Vouchers*). Le Centre d'études sur le logement de Harvard croit que même en associant tous les secteurs (privé, public, OSBL, etc.) dans un effort concerté, la demande est tellement grande et les coûts de construction tellement élevés qu'il serait impossible de répondre aux besoins des locataires à très faible revenu sans continuer d'offrir des aides directes aux familles¹⁰. À l'heure actuelle, il faut attendre en moyenne 18 mois pour obtenir un logement public, lorsqu'une liste d'attente est disponible.

2. La *Section 8* de la Loi sur l'habitation de 1937, *Housing Choice Vouchers* (HCV)

est un programme du département de l'habitation et du Développement urbain (*Housing and Urban Development HUD*). Il est géré par des agences publiques du logement (*Public Housing Agencies PHA*) qui peuvent en préciser les critères d'attribution (familles, itinérants, etc.) en fonction des besoins locaux. Le programme ne rejoint que le quart des ménages locataires à très faibles revenus et les listes d'attente sont longues (32 mois en moyenne en 2017 pour les listes d'attente encore ouvertes). Les bons ou chèques de logement accordés en vertu du programme sont habituellement versés directement aux propriétaires et les locataires paient la différence qui devrait équivaloir à 30% de leur revenu brut, mais 31% des ménages qui ont un bon de logement ont un taux d'effort supérieur à 30%. Le programme prévoit des tarifs maxima, les *low fair market rents* (FMRs), mais si le logement trouvé est plus cher que le maximum, le ménage doit assumer l'excédent. De son côté, le propriétaire qui accepte de faire partie du programme doit se soumettre aux conditions et garantir que le logement respecte certains critères de qualité, salubrité et sécurité.

En 2017, autour de la moitié des 2,2 millions de ménages locataires recevant des bons ou des chèques de logements vivaient dans un logement de propriété privée, et le fait de pouvoir choisir soi-même son logement est considéré comme un des avantages du programme, qui favorise en principe la mixité sociale¹⁰. La réalité est en partie différente, un grand nombre des logements publics ont été construits dans des zones défavorisées, et du côté du secteur privé, la situation peut se compliquer. Les locataires ont de 60 à 120 jours pour trouver un logement privé avant que leur bon n'expire, de nombreux propriétaires n'acceptent pas de faire partie du programme, le coût du loyer peut être plus élevé que le loyer maximum, etc. De plus, les HCV auraient un effet négatif sur la mobilité, les locataires ayant peur de perdre leurs bons en cas de déménagement, même si ce n'est pas le cas, et pourrait nuire à la recherche de travail, le passage au salaire minimum n'étant pas toujours avantageux pour les allocataires. Parmi les avantages reconnus, le programme réduit le surpeuplement et l'itinérance, mais son effet sur le bien-être des enfants et l'insécurité alimentaire est difficile à mesurer, l'argent allant uniquement au logement (au propriétaire la plupart du temps). D'autres



critiques du programme ont été émises concernant notamment les hausses de loyer qu'il induit, et la sélection des ménages, qui ne sont pas nécessairement les ménages les plus pauvres, car le fait de donner moins à chaque ménage permet d'augmenter le nombre total de ménages aidés³⁰. Au Massachusetts, où il y a un programme étatique de bons de logement, un groupe de travail considère que pour réduire l'insécurité alimentaire, l'instabilité résidentielle et avoir des effets positifs sur la santé des enfants, le programme ne doit pas introduire trop de limites (de temps par exemple) ou d'exigences (être au travail)³¹.

De 2000 à 2017, le nombre total de bons ou chèques de logement a augmenté de 1,8 à 2,2 millions, mais l'augmentation du financement a été inférieure à celle du nombre de ménages à très faible revenu, ainsi qu'à la hausse du coût par bon qui aurait été nécessaire pour compenser l'écart grandissant entre les revenus des locataires et le prix des loyers du marché¹⁰.

Malgré l'existence de ces deux programmes, le déséquilibre entre la hausse des coûts des logements et la faible croissance des revenus ne diminue pas. En 2016, ils étaient 6 millions de ménages locataires de plus qu'en 2001 à avoir un taux d'effort de 30 % et plus, alors que le nombre total de ménages recevant une aide du gouvernement n'a augmenté que de 950 000, réduisant le taux d'assistance des ménages à très faible revenu de 29 à 25 %. Plus encore, plus de la moitié de ces 6 millions sont des ménages locataires ayant un taux d'effort de 50 % et plus (3,6 millions)¹⁰. La situation risque d'empirer étant donné les menaces qui pèsent sur le stock de logements abordables. De plus, les accords (restrictions) d'abordabilité qui touchent 533 000 unités LIHTC, 435 000 logements de la *Section 8* et 142 000 autres unités subventionnées vont expirer dans les 10 ans, sans aucune obligation de les reconduire.

Les États et les municipalités aux prises avec une crise du logement adoptent des politiques ou des mesures fiscales pour stimuler la construction de logements abordables et compléter les fonds fédéraux : émission d'obligations (*bond issuance*), impôts spéciaux ou fonds fiduciaires dédiés (*housing trust funds*), réduction de droits de mutation (*real estate transfer*

taxes) ou de droits de compensation (*linkage fees*), réglementation inclusive, mais ces initiatives demeurent relativement modestes, tout comme les programmes d'accession à la propriété (les fonds fédéraux de prêt hypothécaire desservent moins de 50 000 ménages annuellement¹⁰). Enfin, les politiques de zonage inclusif, qui sont populaires dans plusieurs États, offrent des incitatifs aux développeurs pour qu'ils incluent un pourcentage d'unités abordables dans les projets.

Selon le rapport du Centre d'études d'Harvard, des efforts nationaux sont nécessaires pour réduire l'écart entre le coût des logements et le revenu des ménages (« *affordability gap* »). Les chercheurs suggèrent aux politiciens de prendre des mesures concernant l'aspect des coûts de construction, incluant ceux reliés à l'augmentation de la taille et de la qualité des maisons, au manque d'amélioration de la productivité du secteur de la construction résidentielle (coûts croissants de la main-d'œuvre, des matériaux de construction, des terrains), et aux barrières engendrées par un système de réglementation restrictif et compliqué. Cependant, s'attaquer à ce large spectre de problèmes requiert, selon eux, la collaboration des secteurs public, privé et à sans but lucratif dans une stratégie globale qui favorise l'innovation dans la conception, la construction, le financement et la réglementation du logement.

Le Canada

Au Canada, même si les logements sont moins chers qu'en Europe, les ménages paient une proportion plus grande de leur revenu à se loger que la moyenne des ménages de l'OCDE³². De plus le montant total des allocations d'aide sociale et d'aide au logement place le Canada très loin derrière le Royaume-Uni, la Finlande et l'Irlande, qui couvrent environ 75 % du prix du loyer pour toutes les familles et 100 % du prix du loyer pour les familles monoparentales par rapport à 50 % pour le Canada³³.

Un rapport récent de la Table ronde sur la politique canadienne en matière de logement (CPHR) sur les pratiques canadiennes les plus prometteuses considère qu'outre l'investissement des années 1960 à 1994 par la SCHL, qui a donné les meilleurs résultats, la Colombie-Britannique et le





Québec sont les deux seules provinces qui ont su maintenir une offre acceptable. Elles l'ont fait en continuant de financer la construction de logements abordables et sociaux, même lorsque le fédéral ne contribuait plus. Depuis le retour d'un financement fédéral en 2001, elles ont produit au moins 77% de tous les logements abordables au Canada, soit plus de 70 000 sur les 91 000 construits. Un des éléments de leur réussite réside dans la conservation de l'expertise et de la capacité de production développée précédemment, tant au sein du gouvernement que dans le secteur communautaire. Par la suite, les deux provinces ont toutes deux développé de nouveaux mécanismes jugés « créatifs et efficaces » par les auteurs³⁴. Ceux-ci ont examiné les raisons de ce succès et établissent une liste des facteurs de réussite. Ils font aussi la liste des projets ayant le mieux réussi.

La Colombie-Britannique a construit plus de 113 000 logements sociaux abordables entre 1964 et 2018, sur les 700 000 construits au Canada, dont plus de 36 000 depuis 2001 (6 000 unités en 2017-2018 seulement). Selon la Table ronde, plusieurs facteurs ont été déterminants :

1. La création d'une agence provinciale indépendante et autonome, BC Housing, avec un mandat étendu et une structure organisationnelle unique, qui lui permet de diriger l'ensemble des programmes et de concentrer l'expertise en matière de logement;
2. Un secteur communautaire solide et compétent, composé de fournisseurs, d'organisations sectorielles, de groupes de ressources, etc.;
3. Une période pratiquement ininterrompue de croissance et d'expansion des capacités et des compétences;
4. Un soutien politique et un financement relativement constants, malgré les changements de gouvernement;
5. La mise sur pied de groupes de ressources techniques, qui servent de soutien aux organismes communautaires dans le développement du logement social (*Community Resource Organizations Program CROP*).

Le Québec est la seconde province à avoir continué à construire après le désengagement de la SCHL. Grâce aux

programmes PARCO (Programme d'achat pour les coopératives et OSBL) et AccèsLogis Québec (ACL), la province a acquis ou construit près de 40 000 logements sociaux et communautaires entre 1994 et 2017, la grande majorité ayant été construite après 2001. Les facteurs principaux de « l'écosystème du logement au Québec » sont :

1. La mise sur pied de la Société de l'habitation du Québec (SHQ) en 1967, laquelle a joué un rôle clé dans le développement du logement social et abordable. La SHQ est responsable de la conception et de la gestion des programmes de logement et détient la majeure partie des logements sociaux du Québec, mais ce sont essentiellement les offices municipaux d'habitation qui gèrent les immeubles;
2. Une relation unique entre le gouvernement provincial et ses grands partenaires des mondes municipal et communautaire, dont il a reconnu les capacités d'initiative;
3. Le rôle des groupes de ressources techniques (GRT) financés par la province pour soutenir la production de logements par le secteur communautaire. Les GRTs ont aussi, grâce à la subvention annuelle de Logipop, créé des sociétés pour acheter des immeubles privés d'appartements à loyer modeste et en transférer la propriété à des coopératives;
4. Le rôle des municipalités dans l'administration et le financement des programmes, et le soutien provincial aux programmes municipaux.

D'autres caractéristiques du système québécois ont également joué un rôle, par exemple la structure particulière du secteur communautaire, où les coopératives et OSBL sont organisés en fédérations provinciales, régionales et municipales ou locales et celle des associations de locataires. Depuis 20 ans, selon la Table ronde, le gouvernement provincial, les municipalités et les citoyens « ont démontré un engagement politique constant » en faveur du logement social et communautaire.

Comparaison Colombie-Britannique-Québec

La Colombie-Britannique et le Québec ont des stratégies différentes, mais qui

comportent des éléments semblables, par exemple, l'importance accordée aux partenariats avec les différents secteurs, les instruments financiers comme levier économique (BC Housing en Colombie-Britannique, et le Fonds d'acquisition québécois (FAQ) au Québec qui offre des prêts aux fournisseurs de logements sociaux pour acheter des terrains), et un soutien politique relativement constant. Les deux provinces ont également adopté quelques mesures pour préserver le stock actuel de logements abordables, un enjeu de taille au Canada. Les mesures sont insuffisantes, une partie du problème reposant sur les épaules des municipalités, mais au Québec, la réglementation sur la revente des coopératives et les subventions à la rénovation et l'entretien des immeubles (grâce à la création des centres de services) sont déjà un pas.

En Colombie-Britannique, les projets analysés jugés les plus productifs sont :

1. Le secteur général du logement abordable de BC Housing qui a financé la construction et la rénovation de logements abordables (36 000 unités depuis 2001, pour des prêts garantis par la province et la SCHL d'une valeur de 2,62 milliards de dollars);
2. La création d'une Fiducie foncière communautaire pour des logements locatifs mixtes construits sur 4 sites loués à coût minime pour 99 ans par la ville de Vancouver au Vancouver Community Land Trust (358 logements locatifs pour une subvention de démarrage de 2 M\$ et des prêts en partenariat avec diverses sociétés; le projet est confié à des coopératives et des associations d'OSBL pour la gestion quotidienne);
3. Le Partenariat HousingHub avec l'Église Unie du Canada (411 logements construits sur 4 sites de l'Église unie avec expertise fournie de BC Housing sur le financement et le développement, l'investissement de 12 M\$ venant de différents partenaires et étant garantis, HousingHub prévoit ajouter 4 000 maisons sur ces sites);
4. Le Programme de transfert d'actifs sans but lucratif de BC Housing. La province a vendu à des OSBL les terrains sur lesquels étaient construits les immeubles de logements sociaux

qu'ils opéraient et qu'elle leur louait jusqu'alors, les OSBL ont pu obtenir des prêts avantageux sur 35 ans de la SCHL et de la province (300 M\$ en vertu d'une entente SCHL-BC et 355 M\$ de BC Housing iront dans des logements abordables pour 350 sites qui ont été vendus aux OSBL).

La Table ronde considère que les quatre initiatives sont transférables, la première dans tout pays ou toute province où un intermédiaire public existe (société d'État ou société de logement gouvernementale, ce qui serait le cas sans doute ici avec la SHQ). La deuxième, qui est adaptable selon les circonstances et les partenaires locaux, pourrait constituer un modèle utilisable par les municipalités ou les provinces voulant préserver des terrains pour les logements communautaires, mais sans se charger des immeubles. La troisième demande un partenaire qui possède des terrains et est prêt à s'associer avec l'organisme gouvernemental (ici l'Agence).

Enfin, la quatrième est transférable dans la mesure où les logements communautaires sont situés sur des terrains appartenant à l'État.

Au Québec, les projets ne dépendent pas d'une seule agence gouvernementale alors plusieurs programmes existent. Les plus performants pour les familles sont :

1. Le Programme AccèsLogis (ACL), qui fournit des fonds à court terme pour la création de logements abordables et communautaires pour les ménages à revenu faible ou moyen, mais sans avoir à fournir de subventions de fonctionnement à long terme (31 142 logements dans toutes les régions depuis les débuts en 1997. AccèsLogis s'appuie sur le partenariat avec des acteurs de l'économie sociale et la mise en commun de ressources publiques, communautaires et privées et offre des garanties de prêt hypothécaire sur 35 ans; de plus 50% des logements peuvent bénéficier d'un supplément au loyer. Enfin ACL amasse des contributions dans le Fonds québécois d'habitation communautaire;
2. Le Programme d'acquisition de logements locatifs (PALL) de la SHDM qui a financé l'acquisition et la rénovation d'immeubles locatifs du secteur privé



Le programme AccèsLogis

AccèsLogis est le programme provincial de construction de logements sociaux et abordables. Il est financé par le provincial et, pour certains projets, en partie par la SCHL. Destiné aux coopératives d'habitation et aux organismes sans but lucratif qui veulent construire des logements sociaux et communautaires, il offre une subvention équivalente à la moitié des coûts admissibles et garantit le prêt hypothécaire de l'organisme promoteur. Les organismes faisant la demande doivent avoir l'aval de leur municipalité et une aide financière minimale privée ou publique (5 % à 15 % du projet en argent, en don de terrain ou d'immeuble, en crédit de taxes municipales, en services ou en corvées). Le programme vise les ménages à revenu faible ou modeste et des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Il comporte trois volets, dont un concernant la création de logements permanents pour des familles à revenu faible ou modeste et un autre pour des logements temporaires ou permanents avec services pour des clientèles ayant des besoins particuliers en habitation, dont les femmes victimes de violence.

Depuis sa mise sur pied en 1997, AccèsLogis a permis la construction de plus de 50 000 logements sociaux et abordables au Québec.



de 1988 à 1994 (3080 unités PALL et 398 PAMAC achetés grâce à des investissements limités de la Ville, qui a aussi fourni l'expertise d'un GRT pour aider les résidents à se charger de la gestion dans le cadre d'une structure coopérative ou OSBL);

3. Le Programme de Prêt temporaire pour l'acquisition d'une propriété du Fonds d'acquisition québécois (FAQ), géré par l'Association des groupes de ressources techniques, qui offre des prêts à faible intérêt d'une durée maximum de 2 ans, dans l'attente d'un engagement ferme de financement public (1 225 logements sociaux construits dans 8 régions de 2009 à 2018 d'une valeur de 207 M\$ avec des prêts temporaires de 35 M\$ qui ont tous généré des intérêts);
4. Le Fonds d'investissement de Montréal (FIM), un programme d'investissement en capital à long terme qui rassemble plusieurs partenaires financiers des milieux syndical, philanthropique et financier. Le FIM a pour objectif de favoriser l'accès à des logements abordables entre autres «aux familles, y compris les familles monoparentales», la revitalisation des quartiers et l'encouragement à la mobilisation citoyenne et communautaire. Elle accorde des prêts sans intérêts d'une durée de 15 ans aux fournisseurs de logements communautaires, qui servent d'acompte garanti (746 unités construites lors des trois phases d'investissement pour des prêts de 16,8% M\$, une quatrième phase a été annoncée en 2018);
5. Le Fonds du logement social (FLS) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), constitué d'une contribution obligatoire des 82 municipalités selon leur richesse fiscale à un fonds de logement social qui sert à l'aménagement de nouveaux logements sociaux et à l'entretien des logements existants (16 000 unités ACL ou LAQ construites au coût de 305 M\$ et 315 M\$ supplémentaires pour la rénovation et l'exploitation de logements sociaux et 13 000 suppléments de loyer entre 2001 et 2017);
6. La Stratégie d'inclusion de logements abordables de la Ville de Montréal est un programme d'incitation pour ajouter 15% de logements sociaux et 15% de logements abordables (location ou vente)

dans les projets résidentiels privés de 100 unités et plus qui nécessitent des modifications à la réglementation en raison de la hauteur, de la densité ou de l'utilisation (financés par les programmes provinciaux ALQ et LAQ avec des incitatifs financiers et réglementaires de la Ville pour obliger les promoteurs à choisir d'inclure des logements sociaux sur le site, dans un site différent ou encore à fournir une contribution financière à un fonds municipal dédié au logement social (6 750 logements sociaux et 6 750 logements abordables construits de 2005 à 2018, constitution d'un fonds de 16 millions de dollars, et développement de l'expertise de la Ville en logement social.

AccèsLogis est de loin le programme le plus productif. La Table ronde le considère comme facilement transférable en raison de sa souplesse et du fait qu'il s'adapte à divers marchés et populations et pense qu'il serait intéressant pour les juridictions qui souhaitent mobiliser et impliquer les communautés locales et les acteurs de l'économie sociale dans toutes les étapes de développement des projets. Il est donc pertinent de renforcer ce programme et de tableur sur ses forces pour la construction de logements sociaux et abordables.

La Table ronde considère aussi les autres initiatives transférables, d'autant que les parcs de logements vieillissent un peu partout et que les municipalités et les provinces se soucient de plus en plus des logements abordables. Certains de ces programmes ne nécessitent pas d'investissement en capital, ce qui rend leur application plus rapide, et peuvent être adaptés autant au niveau local que provincial. D'autres méritent une réflexion sur l'adaptation du modèle en l'absence d'une structure centrale comme la FAQ, mais la plupart demandent une vision et une volonté politique, de nouveaux partenaires financiers et la mobilisation de la communauté. Le programme qui se distingue est celui de la CMM qui bénéficie aux municipalités les plus actives en matière de logement social et pourrait être appliqué un peu partout en adaptant la structure. «Un des facteurs de succès du fonds du CMM est que le gouvernement provincial a assumé la responsabilité de la conception et de la création du CMM et du FLS»³⁴. La Stratégie d'inclusion de la Ville de Montréal

est déjà appliquée dans d'autres villes et pays du monde, elle a fait ses preuves et permet de développer un partenariat public-privé durable, mais les promoteurs y sont généralement opposés sans incitatifs financiers majeurs.

Les programmes québécois sont donc relativement efficaces, mais l'idée de transformer la SHQ en agence indépendante gouvernementale demanderait réflexion. Le fait que BC Housing ait le statut de prêteur hypothécaire direct présente plusieurs avantages, tout autant que le fait que l'agence indépendante ne demeure pas responsable des prêts. Enfin, comme BC Housing vend ces prêts, elle peut réutiliser les montants récupérés. L'idée de guichet unique pour soutenir les petits constructeurs, les coopératives, les OSBL sur le plan des démarches financières semble être une excellente idée, et il faudrait vérifier si les GRTs font exactement la même chose et si la formule pourrait être bonifiée.

Les limites des programmes

La principale limite des différents programmes est essentiellement financière. Depuis le désengagement de la SCHL, le retard a continué de se creuser et même si les nouveaux programmes annoncent des cibles prometteuses, il est difficile de savoir ce qui est réellement construit. Par exemple, le 30 septembre 2019, la SCHL a fait le point sur la Stratégie nationale sur le logement (SNL). Elle continue d'annoncer des engagements d'envergure (création et réparation de plus 86 000 logements) et des investissements impressionnants (13,75 milliards en financement de la construction de logements locatifs, 13,2 milliards en fonds national de co-investissement pour le logement). Toutefois, lorsqu'on examine ce qui est déjà « construits ou en cours de construction », il est plutôt question de 4 200 logements, ce qui est assez peu à l'échelle du Canada, et les investissements sont prévus sur 10 ou 11 ans, commençant pour la plupart en 2020³. Il semblerait cependant que 11 464 logements aient été construits, rénovés ou remis en état dans les réserves autochtones au 30 juin 2019. Au niveau provincial, le bilan de la SHQ et des programmes municipaux laissent entrevoir des résultats également prometteurs dans le futur, mais en décalage avec les annonces faites précédemment³⁵.

La seconde limite des programmes de construction de logements abordables est l'absence de véritable politique québécoise du logement. Le logement relève à Ottawa du ministère de la Famille, des Enfants et du Développement social, et au Québec, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Il n'y a pas de ministère indépendant comme en France où il existe un ministère du Logement et de l'Habitat durable. Est-ce que cela permettrait d'avoir une vraie politique globale? Le fédéral a fait quelques pas en adoptant une Loi et une Stratégie nationale sur le logement, mais sans se donner les moyens de les appliquer complètement.

Le Québec traîne de l'arrière dans la mesure où il n'a pas de politique et d'orientation définies en matière de logement abordable, au contraire des pays d'Europe du Nord. Une politique du logement avec des orientations et des cibles claires, en faveur du logement social, familial et abordable, visant des logements sains, accessibles et adaptés, donnerait une cohérence et une direction aux diverses actions de la SHQ. Cette politique cohérente permettrait de mobiliser l'ensemble des secteurs et de confier aux paliers gouvernementaux concernés les droits et responsabilités leur permettant d'appliquer cette politique. Elle pourrait s'arrimer aux stratégies de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale et aux politiques familiales, et utiliser le levier de la Loi pour le développement durable, afin de proposer des innovations profitables sur le long terme.

La Société d'habitation du Québec a différents programmes de logement, mais les objectifs présentés dans son plan d'action stratégique 2017-2021 sont très flous et ses cibles encore plus floues. Les seuls objectifs qui concernent autre chose que la performance interne, les partenariats, la recherche et les connaissances, visent à 1- accroître le soutien aux ménages avec pour



Cette synthèse de recherche comprend deux numéros :

Le point sur... L'abordabilité des logements au Québec... Les effets sur la santé et le développement des enfants, Numéro 1, mars 2021

Le point sur... L'abordabilité des logements au Québec... les principales politiques publiques en matière d'abordabilité, Numéro 2, mars 2021

DIRECTION SCIENTIFIQUE

Marie-France Raynault

RÉDACTION

Sylvie Pelletier

COORDINATION DE PRODUCTION

Samuel Montière

GRAPHISME

Atlas et Axis

IMPRESSION

Graphiscan

Une publication du Centre Léa-Roback, centre de recherche sur les inégalités sociales de santé de Montréal
1301, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2L 1M3
Téléphone : 514-528-2400 (3585)

www.centrelearoback.ca

Dépôt légal :

ISBN 978-2-9814909-7-1

Le point sur... L'abordabilité des logements au Québec... les principales politiques publiques en matière d'abordabilité (Imprimé)

ISBN 978-2-9814909-8-8

Le point sur... L'abordabilité des logements au Québec... les principales politiques publiques en matière d'abordabilité (En ligne)

Les reproductions de ce texte, en tout ou en partie, sont autorisées à condition d'en mentionner la source.

cible d'aider 25% plus de ménages en 2021 qu'en 2017 et à 2- stimuler l'innovation en habitation avec pour cible d'avoir 4 nouveaux projets innovateurs en 2021³⁶⁻³⁷. Il y aurait donc lieu pour le Québec d'adopter une véritable stratégie performante de développement du logement social et abordable, comme Montréal compte le faire, avec des objectifs et des cibles précis, et de se positionner clairement en faveur des mesures incitatives qu'il entend privilégier.

C'est surtout par les politiques publiques qu'on peut intervenir sur la question de l'abordabilité du logement. Les politiques les plus efficaces semblent être celles qui ont été développées dans le nord de l'Europe, du moins si l'on se fie au nombre de logements construits et à la persistance du modèle. Au Canada, le Québec et la Colombie-Britannique sont les provinces les plus performantes sur le plan du logement social. Enfin, les États-Unis ont des programmes différents, mais un programme particulier, la *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC), pourrait être adapté ici, selon certains.

L'examen du succès des expériences européennes et des deux provinces canadiennes montre notamment un investissement soutenu sur le long terme dans le logement social, et des politiques faisant une large place aux organismes communautaires et aux partenariats avec les différents secteurs de la société.

CONCLUSION

Le logement fait partie des besoins fondamentaux de l'être humain et à ce titre, il constitue un des plus importants déterminants de la santé. Agir sur l'inabordabilité des logements est primordial pour la santé et le développement des enfants, plus vulnérables aux effets et aux conséquences des problèmes de logement. Fournir aux enfants un environnement stable, sain, sécuritaire, et propice à leur plein épanouissement physique et émotionnel est un enjeu de justice sociale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bureau du directeur parlementaire du budget. *Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement* [En ligne]. Ottawa; 2019. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/federal-program-spending-on-housing-affordability>, 2019. [Consulté le 18 septembre 2019.]
- Isabelle Porter. Dialogue de sourds entre Québec et Ottawa sur le logement [En ligne]. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/564076/dialogue-de-sourds-entre-quebec-et-ottawa-sur-le-logement>, 2019. [Consulté le 4 octobre 2019.]
- SCHL. État d'avancement de la Stratégie nationale sur le logement – un chez-soi d'abord [En ligne]. <https://www.chezsoi.dabord.ca/progress-on-the-national-housing-strategy>, 2019. [Consulté le 9 décembre 2019.]
- SHQ. L'habitation en bref 2019 [En ligne]. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/abitation-en-bref-2019.pdf>, 2019. [Consulté le 20 octobre 2019.]
- SHQ. Champs d'intervention – Société d'habitation du Québec. [En ligne] http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/champs_dintervention.html, 2019. [Consulté le 2 octobre 2019.]
- Gouvernement du Québec. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. [En ligne] <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-19.1>, 2017. [Consulté le 6 juin 2019.]
- FLHLMQ. Les HLM au Québec – Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) [En ligne]. <http://flhlmq.com/livre/les-hlm-au-quebec>, 2019. [Consulté le 3 novembre 2019.]
- Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) [En ligne] <http://www.cooperativehabitation.coop>, 2020. [Consulté le 5 février 2020.]
- General (US) O of the S. *The Surgeon General's Call to Action to Promote Healthy Homes*. Office of the Surgeon General (US). Rockville (MD): Office of the Surgeon General (US); 2009. [En ligne] <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK44192/>. [Consulté le 24 septembre 2019.]
- Harvard-JCHS. *The State of the Nation's Housing 2018*. Joint Center for Housing Studies of Harvard University [En ligne] <https://www.jchs.harvard.edu/state-nations-housing-2018>, 2019. [Consulté le 27 septembre 2019.]
- Housing Europe, Pittini A. *The State of Housing in the EU 2019 | Housing Europe*. Brussels: Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing Brussels; 2019. [En ligne] <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>. [Consulté le 16 novembre 2019.]
- Pomeroy S. *Built to Last: Strengthening the Foundations of Housing in Canada - The Homeless Hub*. Federation of Canadian Municipalities Fédération canadienne des municipalités; 2015. [En ligne] <https://www.homelesshub.ca/resource/built-last-strengthening-foundations-housing-canada>. [Consulté le 13 juin 2019.]
- Wake T, SmartGrowthBC. *BC Review of Best Practices in Affordable Housing*. SmartGrowthBC; 2011.
- Koessler G, Pittini A, Thebault L, European Mortgage Federation. HYPOSTAT 2018 | A REVIEW OF EUROPE'S MORTGAGE AND HOUSING MARKETS. 2018:148. [En ligne] https://union-habitat-bruxelles.eu/sites/default/files/congres/field_document/hypostat-2018-final.pdf. [Consulté le 9 octobre 2019.]
- Kirszbaum T. Le facteur racial dans les politiques du logement social : Diversité et (anti)discrimination aux États-Unis et en France. In: *Daniel Sabbagh et Maud Simonet (Dir.). De l'autre Côté Du Miroir. Comparaisons Franco-Américaines*. Rennes: Presses universitaires de Rennes; 2018. [En ligne] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01386316v2>. [Consulté le 9 octobre 2019.]
- Daniel B. Le procès européen fait au logement social. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2018; N° 221-222(1):64-79. [En ligne] <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2018-1-page-64.htm>. [Consulté le 16 novembre 2019.]
- Financing Social Housing after the Economic Crisis: Proceedings of the CECODHAS Seminar, Brussels, 10th September 2009*. Brussels: CECODHAS Housing Europe; 2010.
- Ghèkière L, Delebarre M. *Le développement du logement social dans l'Union européenne : Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*. La Défense: Dexia Editions; 2007.
- Houard N. Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? [En ligne] <https://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html>. [Consulté le 16 novembre 2019.]
- Housing Europe, Pittini A, Koessler G, Dijol J, Lakatos E, Ghèkière L. *The State of Housing in the EU 2017 | Housing Europe*. Brussels: Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing Brussels; 2017. [En ligne] <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>. [Consulté le 16 novembre 2019.]
- Thys P. Le logement locatif social en Europe. In: *Le logement en Europe: Délogeons la crise!*, 2012, ISBN 2914180470. ; 2012:62-64. [En ligne] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5151861>. [Consulté le 16 novembre 2019.]
- Uhr M. L'impact de l'Union Européenne sur le logement. *Passerelle*. 2012;(7). [En ligne] http://www.citeo.org/bdf_fiche-document-757_fr.html. [Consulté le 16 novembre 2019.]
- Reinprecht C. Chapitre V. Autriche ; l'adieu à la classe ouvrière. In: Lévy-Vroelant C, Tutin C, eds. *Le Logement Social En Europe Au Début Du XXIe Siècle : La Révision Générale*. Géographie sociale. Rennes: Presses universitaires de Rennes; 2016:99-112. [En ligne] <http://books.openedition.org/pur/26599>. [Consulté le 2 décembre 2019.]
- Vienne, l'utopie réalisée du logement pour tous. *Le Monde.fr*. [En ligne] https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2019/01/29/vienne-l-utopie-realisee-du-logement-pour-tous_5416087_4811534.html. Publié le 29 janvier 2019. [Consulté le 2 décembre 2019.]
- Houard N. Le logement social aux Pays-Bas. *Revue de l'OFCE*. 2013;N° 128(2):49-72. [En ligne] <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2013-2-page-49.htm>. [Consulté le 4 novembre 2019.]
- Scanlon K, Vestergaard H. Chapitre VI. Danemark, ou l'art de résoudre des problèmes inexistantes. In: Lévy-Vroelant C, Tutin C, eds. *Le Logement Social En Europe Au Début Du XXIe Siècle : La Révision Générale*. Géographie sociale. Rennes: Presses universitaires de Rennes; 2016:115-124. [En ligne] <http://books.openedition.org/pur/26601>. [Consulté le 15 novembre 2019.]
- Louvoit C. Le logement dans l'Union européenne: la propriété prend le pas sur la location. *Economie et Statistique*. 2001;343(1):29-50. doi:10.3406/estat.2001.7459
- State of Homelessness. National Alliance to End Homelessness. [En ligne] <https://endhomelessness.org/homelessness-in-america/homelessness-statistics/state-of-homelessness-report/>. Publication 2019. [Consulté le 2 décembre 2019.]
- The 2018 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, Part 1: Point-in-Time Estimates of Homelessness. 2019:100.
- Perrissin Fabert B. L'instrument de la politique sociale du logement aux États-Unis. Les «chèques logement». *Conseil économique pour le développement durable*. 2010;(14):4. [En ligne] <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CEDD%20-%20Ref%20014.pdf>. [Consulté le 9 octobre 2019.]
- Smith LA, Brown EW, Meara E, et al. Child Health Impact Assessment Working Group Participants. :6.
- Lebeuf, Sophie-Hélène. Comment le Canada se compare-t-il en matière de logement abordable? ICI Radio-Canada.ca. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1028669/comparatif-immobilier-logement-abordable-canada>, 2017. [Consulté le 16 décembre 2019.]
- SCHL. Recherche en action : Le soutien au revenu lié au logement au Canada et dans d'autres pays. Août 2018:6.
- Pomeroy S, Gazzard N, Gaudreault A. *Promising Practices in Affordable Housing : Evolution and Innovation in BC and Quebec - CQRLA*. Canadian Housing Policy Roundtable; 2019:75. [En ligne] <http://cqrla.org/promising-practices-in-affordable-housing-evolution-and-innovation-in-bc-and-quebec/>. [Consulté le 30 octobre 2019.]
- Lutte contre la pauvreté. Le Devoir. [En ligne] <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/550467/lutte-contre-la-pauvrete>. Publication mars 2019. [Consulté le 6 décembre 2019.]
- Mission, vision, valeurs - Société d'habitation du Québec. [En ligne] http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/mission_valeurs.html. [Consulté le 10 décembre 2019.]
- plan-strategique-SHQ-2017-2021 [En ligne]. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/plan-strategique-SHQ-2017-2021.pdf>, 2017. [Consulté le 10 décembre 2019.]
- Ryan van den Berg (2019). Quelques notions sur le droit au logement au Canada. Bibliothèque du Parlement, Ottawa. Publication no 2019-16-F [En ligne] <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWeb-site/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2019-16-f.pdf>

Le Centre Léa-Roback a été mis sur pied afin de mieux comprendre l'impact du milieu sur la santé physique et mentale. Sa mission vise plus particulièrement la prise en compte de cette nouvelle connaissance en vue de réduire les inégalités sociales de santé à Montréal. Première infrastructure du genre à Montréal, le Centre favorise le développement de projets interdisciplinaires et intersectoriels.