Housing Policy for Tomorrow's Cities

J. David Hulchanski

Résumé

Décembre 2002

Document de recherche F|27 – Réseau de la famille
Disponible uniquement en anglais à partir du site http://www.cprn.org ou
sur demande au (613) 567-7500.

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc.
600-250, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1P 6M1
(613) 567-7500 (613) 567-7640 www.cprn.org

Housing Policy for Tomorrow's Cities

de

J. David Hulchanski[1]

Résumé

En décembre 2001, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement canadien allait dépenser 136 millions de dollars par année pendant cinq ans pour aider la construction de logements locatifs à prix abordable. Cette maigre somme ne permet que de construire environ 5 400 unités par année, dans un pays qui compte 11 millions de ménages. Cette annonce est l'initiative la plus récente du gouvernement fédéral visant à offrir des logements aux Canadiens et à s'attaquer aux multiples problèmes liés à l'urbanisation dans le contexte d'une stratégie qui a suivi une évolution en dents de scie. Une compréhension de l'historique des relations du gouvernement avec les villes et de l'évolution de son attitude à l'égard des investissements publics dans le logement contribuera à éclairer le débat actuel concernant l'avenir des villes.

Pendant tout le XXe siècle, le gouvernement fédéral n'a fait que deux tentatives importantes pour intervenir directement dans le dossier des affaires urbaines. La première fut la création de la Commission de la conservation en 1909. La Commission faisait la promotion de l'aménagement urbain comme moyen de s'attaquer aux problèmes de la pauvreté urbaine et elle pressait les provinces d'adopter une législation en matière d'aménagement. Aucune province ne s'est engagée dans cette voie et la Commission fut dissoute en 1921.

Cinquante ans plus tard, en 1971, le gouvernement fédéral procédait à la création du ministère d'État chargé des Affaires urbaines pour coordonner les activités fédérales dans les domaines du logement, des travaux publics et des transports en ce qui concernait leurs incidences sur les villes, et pour conseiller le gouvernement sur les politiques relatives aux questions urbaines. Les gouvernements provinciaux, qui considéraient que les affaires *urbaines* se confondaient avec les affaires *municipales*, et donc de responsabilité provinciale, se sont objectées à la mise sur pied de ce ministère. Peu de temps avant l'élection de 1979, le ministère fut démantelé pour apaiser les provinces. Cette décision mettait fin à l'intervention directe du gouvernement fédéral dans les questions urbaines.

Le rôle fédéral dans le domaine du logement depuis la Deuxième Guerre mondiale a aussi connu une évolution en dents de scie. À compter des années 40 jusqu'en 1963, le gouvernement a maintenu un programme minuscule de logement social qui permettait de construire environ 850 unités par année à la grandeur du pays. Les observateurs étaient d'avis que le nombre d'unités construites visait davantage à faire taire les critiques concernant l'inaction du gouvernement dans le domaine du logement plutôt qu'à réaliser de véritables progrès dans ce secteur. Toutefois, des modifications apportées en 1964 à la *Loi nationale sur l'habitation* (LNH) permirent de mettre en place un programme de logement social efficace qui a mené à la création d'environ 200 000 unités de logement sur une période de près de 10 ans. En 1973, d'autres modifications apportées

[1] Professeur et directeur du Centre for Urban and Community Studies à l'Université de Toronto.

à LNH allaient permettre de lancer un programme d'aide pour l'accession à la propriété, un programme d'amélioration des quartiers, un programme de logement pour les Autochtones et un programme de logement à but non lucratif et coopératif.

Ces programmes sont demeurés en vigueur jusqu'au milieu des années 80, au moment où le gouvernement Mulroney a pris le pouvoir. Le premier budget conservateur comportait des coupures immédiates aux programmes de logement, tandis que les budgets subséquents amenèrent graduellement le gouvernement à se retirer complètement du secteur du logement. En 1993, toute l'aide fédérale au logement avait pris fin. L'offre de logement social est passée d'un niveau annuel de 25 000 unités en 1983 à zéro en 1993. Deux ans plus tard, l'élimination du Régime d'assistance publique du Canada allait obliger les provinces à couper radicalement les paiements d'aide sociale, ce qui a eu un effet dévastateur sur la vie des pauvres et des démunis. Jusqu'aux années 80, très peu de gens se retrouvaient sans logement et aucun enfant n'était sans foyer à la naissance, tandis qu'à l'heure actuelle, des milliers de Canadiens sont des sans-abri et sont exclus des réseaux communautaires et des courants normaux de la vie quotidienne.

Même si le Groupe de travail libéral du Premier ministre sur les questions urbaines a identifié la pénurie de logements à prix abordables comme étant l'un des défis les plus importantes qui exerce une incidence sur la compétitivité et la qualité de vie au pays, le programme de logement annoncé en 2001, à l'instar de celui de l'après-guerre, peut être considéré en grande partie comme étant un exercice de relations publiques. Le gouvernement fait face à des pressions grandissantes pour adopter des mesures visant à contrer le phénomène du nombre croissant des sans-abri, et ce programme a pour but de faire taire certaines des critiques. Le programme prévoit un financement de contrepartie de la part des provinces, mais ce financement ne s'est pas encore matérialisé (sauf dans le cas du Québec).

À l'heure actuelle, le Canada est le pays qui possède le régime de logement le plus fortement dominé par le secteur privé et le plus axé sur les forces du marché parmi toutes les nations occidentales (y compris les États-Unis, où il existe de nombreuses mesures d'intervention en faveur des propriétaires d'habitation) et le secteur du logement social le plus restreint de toutes les grandes nations occidentales (sauf les États-Unis). Le Canada a consacré seulement environ 1 pour cent de son budget à des programmes et à des subventions pour la construction de l'ensemble des unités de logement social construites à ce jour au pays (environ un demi million d'unités).

Il faudrait mettre en place cinq types de programmes pour corriger la situation actuelle. Premièrement, dans le domaine de l'offre de logement social, il faudrait accorder des subventions de capital pour abaisser les niveaux globaux des loyers. Deuxièmement, des suppléments au loyer pourraient contribuer à rendre les logements abordables pour les ménages à très faible revenu. Les trois autres programmes permettraient de répondre aux besoins en logement supervisé de certaines gens, de moderniser de vieux logements et de venir en aide aux personnes sans-abri. Ces cinq programmes contribueraient largement à alléger les aspects les plus sérieux des problèmes de logement au Canada, mais ils ne nécessitaient probablement du gouvernement fédéral qu'une contribution égale à seulement environ un autre 1 pour cent de ses dépenses annuelles.

Le Groupe de travail du Premier ministre, la Fédération canadienne des municipalités, le National Housing and Homelessness Network et d'autres organisations sont tous d'accord pour reconnaître que des unités non commerciales de logement social doivent de nouveau être construites. Les forces du marché ne permettront pas d'offrir les logements locatifs à prix abordables dont le besoin se fait si désespérément sentir. Il est essentiel de mettre l'accent sur le droit humain à un logement convenable pour tous les Canadiens, qui a servi de fondement à la politique du logement du milieu des années 60 au milieu des années 80, afin de promouvoir un développement urbain viable, le développement humain et la cohésion sociale.