

## Un logement pour tous : Des habitations sociales pour les personnes nécessiteuses



Le gouvernement fédéral a investi plus de 2 milliards \$ chaque année dans les logements sociaux pour appuyer 620 000 ménages au faîte du programme d'habitations sociales du Canada dans le milieu des années 1990. Grâce à divers programmes, le gouvernement fédéral a financé les pourvoyeurs de logements sociaux à but non lucratif, publics et coopératifs en vertu de conventions à long terme qui subventionnaient les loyers des ménages à faible revenu, compensaient les frais hypothécaires ou opéraient sur les deux plans à la fois. Environ les deux tiers des ménages ont bénéficié d'un loyer subventionné; il s'agit des gagne-petit du Canada qui représentent de manière disproportionnée les personnes les plus vulnérables de notre société : les familles monoparentales, les aînés, les personnes d'origine autochtone, les nouveaux arrivants, les personnes handicapées et les autres. Seul un tiers des hébergements dans les habitations sociales assujettis aux conventions à long terme assumaient les versements hypothécaires.

Lorsque tout le nouveau financement sauf celui pour les habitations sociales situées sur les réserves a cessé en 1993 et que les conventions existantes ont commencé à échoir, le financement fédéral total a amorcé son recul annuel : à 1,6 milliard \$ cette année, 1,2 milliard \$ en 2020, 604 millions \$ en 2025 et 35 millions \$ en 2035. **D'ici 2040, l'investissement fédéral dans les logements sociaux sera de 0 \$.**

Avec la fin des nouveaux investissements, le gouvernement fédéral a cédé la responsabilité et la propriété des logements sociaux à tous les gouvernements provinciaux / territoriaux sauf trois qui ont signé les conventions d'habitations sociales. À mesure que les fonds fédéraux ont diminué, les provinces et les territoires ont augmenté leur financement et aujourd'hui ils consacrent 1,5 milliard \$ aux 464 000 demeures selon une formule de partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Les

provinces et les territoires n'ont pas la capacité financière d'assumer tout l'investissement dans les logements sociaux sans devoir sacrifier leurs autres programmes d'habitation actuels et éventuels.

### Qu'advient-il des logements sociaux après la fin des conventions?

Une fois que les 544 000 hébergements dans les habitations sociales existantes ne recevront plus de fonds fédéraux, l'ACHRU prévoit ce qui suit :

- Les 334 000 ménages très subventionnés, dont les conventions d'exploitation exigeaient que tous les loyers soient établis à titre de pourcentage des recettes locatives, risqueront de perdre leurs hébergements étant donné que les pourvoyeurs de logements sociaux, qui ne pourront assumer les frais d'exploitation des loyers se situant bien en deçà du prix du marché, devront hausser les loyers ou vendre une partie ou la totalité de leurs demeures de type habitations sociales.
- Une autre tranche de 31 000 ménages bénéficiant de subventions est confrontée à un avenir incertain. Ses pourvoyeurs comptent un mélange de locataires – certains qui sont subventionnés et certains qui versent un loyer s'approchant du prix du marché. La réponse à la question de savoir si les demeures subventionnées continueront d'être subventionnées dans le cas des ménages à faible revenu dépendra de la capacité du pourvoyeur de compenser à l'interne ces très grandes subventions.
- Vu qu'ils n'étaient pas très subventionnés ou, en d'autres termes, pas tenus d'offrir des loyers calculés selon la capacité de payer des locataires, les pourvoyeurs qui gèrent les autres 179 000 hébergements seront vraisemblablement autosuffisants et continueront d'offrir des logements abordables à leurs collectivités.
- La majorité des propriétés nécessiteront un important investissement dans la réparation, le remplacement et la remise en état des immobilisations vu qu'elles vieillissent, y compris les toitures, les chaudières, l'enveloppe bâtie et la satisfaction des nouvelles exigences du Code pour demeurer salubres et bien exploitées.

Compte tenu des changements démographiques tels que la population qui vieillit rapidement, l'augmentation de l'immigration et les taux de natalité élevés chez les collectivités autochtones, la population du Canada est non seulement en croissance mais également en essor dans des segments actuellement servis par les logements sociaux. À bien des égards, les marchés immobiliers très recherchés et les marchés du logement locatif restreints compliquent l'accès à une habitation abordable étant donné que l'écart se creuse entre les gagne-gros et les gagne-petit. **En ce moment même, le taux d'innoculation des logements sociaux est en réalité nul.** Avec l'augmentation de la demande et la diminution de l'offre, nous ne pouvons risquer la perte de demeures de type habitations sociales.



## Pourquoi un si grand nombre de logements sociaux est-il à risque?

Au fil des décennies, les habitations sociales ont fourni des chez-soi stables, sûrs et abordables aux Canadiens vulnérables. Pourtant, beaucoup des défis contemporains auxquels sont confrontés les deux tiers des demeures de type habitations sociales existantes découlent en grande partie des lacunes non intentionnelles mais structurelles des conventions d'exploitation originales assujetties à une série de programmes fédéraux qui comptaient différentes priorités et qui visaient divers objectifs stratégiques – dont certains constituaient des obstacles à la viabilité financière :

**Le programme :** Certaines conventions dictaient que les pourvoyeurs hébergent seulement des familles à faible revenu selon une formule de loyers indexés le revenu, soit environ 334 000 ménages. Le financement englobait à la fois le coût de l'hypothèque et la différence entre les frais d'exploitation réels et le loyer délibérément bon marché. Sans le financement gouvernemental, le pourvoyeur dont 100 % des locataires versent moins en loyer que ce qu'il en coûte pour exploiter l'immeuble est voué à l'échec.

**La taille :** Les grands pourvoyeurs, avec beaucoup de conventions d'exploitation et divers projets d'habitations sociales, réussiront mieux que les petits; pourtant, la politique gouvernementale favorisait jadis les petites organisations d'habitation communautaires comptant des projets uniques. Aujourd'hui, les petits pourvoyeurs ne profitent pas des économies d'échelle liées aux frais d'exploitation faibles ou au grand portefeuille requis pour interfinancer des loyers très escomptés comme peuvent le faire certains grands pourvoyeurs.

**Le ménage :** Certaines conventions exigeaient que les pourvoyeurs servent les groupes de population particulièrement vulnérables dont les besoins d'habitation n'étaient pas comblés, malgré le coût souvent supérieur de pareille démarche. Le programme des logements pour autochtones en milieu urbain offre des loyers subventionnés à 10 301 familles à faible revenu, dont beaucoup logent dans des maisons à un seul logement ou à deux logements, dont le coût de construction est beaucoup plus élevé que les immeubles à logements multiples. Les programmes de logements supervisés peuvent également constituer une solution plus coûteuse, en raison des adaptations à apporter pour combler les besoins de l'occupant handicapé qui y vit.

**Le lieu :** Les frais d'hébergement varient à l'échelle du Canada mais dans le Nord les frais d'exploitation sont 10 fois plus élevés que dans le Sud, les coûts de construction étant tout aussi élevés. On recense 7 525 ménages vivant dans des habitations sociales dans les Territoires, et presque tous sont des locataires à faible revenu.

**Les contraintes de programmation :** Le gouvernement fédéral a imposé aux pourvoyeurs de logements des restrictions qui minaient leur capacité de prendre des décisions d'affaires judicieuses. Par exemple, les pourvoyeurs d'habitations publiques n'étaient pas autorisés à accumuler un fonds de réserve en immobilisations pour composer avec le vieillissement des immeubles et de l'infrastructure. L'estimation actuelle des dépenses en immobilisations nécessaires chaque année pour assurer la salubrité des immeubles de type habitations sociales existantes mises à la disposition des résidents se chiffre à 1,54 milliard \$.

## Un nouveau plan : « Un logement pour tous »

L'expiration des conventions d'exploitation offre la possibilité de faire les choses autrement – pour établir un système efficace, autosuffisant et innovateur de logements sociaux au Canada. Notre plan, intitulé « Un logement pour tous », demande au gouvernement fédéral de réinvestir dans les habitations sociales selon trois axes de financement :

### RECOMMANDATION N° 1 – L'INITIATIVE DE TRANSFORMATION DU SECTEUR

Cette initiative signifierait un flux de fonds vers le secteur des habitations sociales pour permettre sa transformation et délaisser les anciennes conventions d'exploitation au profit d'une efficacité, d'une innovation et d'une autosuffisance accrues. Ainsi, le secteur serait prêt à relever des défis tels que la taille, la dépendance au gouvernement et la souplesse de gestion, grâce aux mesures suivantes :

- favoriser les partenariats, le partage des ressources et/ou la fusion parmi les pourvoyeurs d'habitations sociales, dans la mesure du possible;
- encourager les pourvoyeurs d'habitations sociales à devenir plus autosuffisants par des nouvelles possibilités d'affaires, notamment aménager des espaces commerciaux à louer et lancer des entreprises sociales;
- permettre des changements précoces aux conventions d'exploitation existantes, y compris une souplesse sur la mixité des revenus.

### RECOMMANDATION N° 2 – L'AIDE AUX DEMEURES À FAIBLE REVENU : « LE COMPTE D'ABORDABILITÉ »

Du début du programme d'habitations sociales du Canada dans les années 1940 jusqu'à sa fin en 1993, le financement a consenti de très grandes subventions aux familles et aux particuliers à faible revenu, pour qu'ils soient en mesure de s'offrir un logement du marché, un scénario impossible à réaliser autrement. L'investissement fédéral actuel dans le logement par le truchement de l'Investissement dans le logement abordable (ILA) prescrit que les demeures aménagées en vertu de l'ILA soient louées seulement au niveau ou en deçà du loyer moyen du marché, ce qui signifie qu'elles peuvent ne pas servir les ménages les plus nécessiteux, contrairement à ce que feraient les habitations sociales.

Le compte d'abordabilité des logements garderait les loyers des habitations sociales abordables pour les ménages les plus nécessiteux. Il comble la différence entre les frais d'exploitation des pourvoyeurs d'habitations sociales et le loyer qu'ils perçoivent auprès des locataires à faible revenu. Bien qu'il s'apparente aux composantes « subventions au loyer » des conventions existantes, le compte d'abordabilité diffère selon les aspects suivants :

- il n'est plus rattaché à une unité d'habitation sociale physique, mais est plutôt souple et peut être appliqué à toute demeure ou à tout ménage dans le portefeuille d'un pourvoyeur d'habitations sociales;
- il n'est pas nécessairement axé sur le revenu, alors il ne constitue pas un facteur de dissuasion de la croissance du revenu des locataires;
- il est alloué selon le nombre de demeures de type habitations sociales à faible revenu dans une compétence particulière;
- il offre une somme en dollars par unité supérieure pour les logements hors-réserves aux Autochtones, aux logements supervisés et à l'hébergement dans le Nord, pour tenir compte de leurs coûts supérieurs.

### RECOMMANDATION NO 3 – « LE FONDS DE RENOUVELLEMENT DES IMMOBILISATIONS SELON LE PRINCIPE DES 3 R » : LA RÉPARATION, LE REMPLACEMENT ET LA REMISE EN ÉTAT DES IMMOBILISATIONS

Les habitations sociales au Canada vieillissent rapidement. Sans nouveaux immeubles depuis 1993, une bonne part du stock a été aménagée dans les années 1970 et 1980 et, sans réinvestissement de capitaux, elle ne peut faire l'objet d'un entretien sûr, d'une gestion efficace ou d'une exploitation rentable. Cet axe d'investissement appuie la réparation, le remplacement et la remise en état des immobilisations à l'enveloppe bâtie, aux garages de stationnements, aux électroménagers, aux chaudières, aux ascenseurs, etc. Tout comme dans le cas du compte d'abordabilité, le fonds de renouvellement des trois R serait alloué selon le nombre de demeures de type habitations sociales à faible revenu (mis à part les suppléments au loyer) dans une compétence donnée.

Le cadre de l'Investissement dans le logement abordable en vertu duquel le gouvernement fédéral engage des fonds pour les habitations abordables, les provinces et les territoires appartiennent les fonds, puis conçoivent et exécutent les programmes à la lumière des besoins locaux, s'est avéré efficace et souple. L'ACHRU propose un mécanisme d'exécution à partage des coûts semblable et négocié pour les recommandations n°s 2 et 3.

Le principe « Un logement pour tous » peut seulement se concrétiser avec une campagne de promotion et une mobilisation délibérées chez tous ceux et toutes celles qui touchent au secteur du logement abordable, notamment les pourvoyeurs d'habitations à but non lucratif, les municipalités, les entreprises, les provinces, les territoires, les coopératives, les locataires, les institutions financières et les autres. Ensemble, nous pouvons revitaliser les habitations sociales et viser notre objectif ultime, soit un Canada où chaque Canadien dispose d'un lieu sûr et abordable qu'il peut qualifier de chez-soi.