

LOGEMENT SOCIAL ET LOGEMENT ABORDABLE

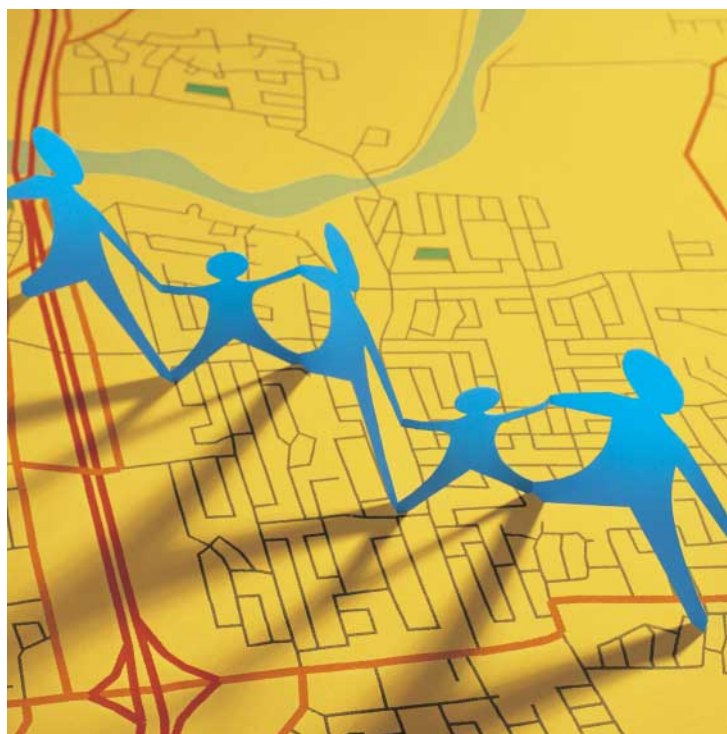
CIBLER LES INTERVENTIONS SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT □ POUR EN MAXIMISER L'IMPACT SUR LES CONDITIONS □ RÉSIDENTIELLES DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Francine DANSEREAU, Gérard DIVAY, □
Damaris ROSE et Anne-Marie SÉGUIN

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

INRS



LOGEMENT SOCIAL ET LOGEMENT ABORDABLE

***CIBLER LES INTERVENTIONS SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT
POUR EN MAXIMISER L'IMPACT SUR LES CONDITIONS RÉSIDENTIELLES
DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU***

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

par Francine DANSEREAU, Gérard DIVAY, Damaris ROSE et Anne-Marie SÉGUIN

Centre Urbanisation, Culture et Société
Institut national de la recherche scientifique

17 octobre 2002

Nous tenons d'abord à remercier la Commission de nous avoir invités à présenter un bref mémoire. Notre Centre a une longue tradition de recherche sur les questions de logement et d'habitat. Au cours des deux dernières années, nos travaux ont porté notamment sur la caractérisation du parc de logements locatifs, sur la mixité sociale et l'habitat, sur la place du logement dans les stratégies de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, sur la revitalisation des quartiers anciens, sur la comparaison des tendances récentes dans les politiques d'habitation des pays occidentaux. (Nous avons mis en annexe les titres des publications de la dernière décennie.)

Il me fait aussi plaisir de présenter personnellement ce mémoire. J'ai eu le privilège entre 1982 et 1984 de piloter, à titre de sous ministre adjoint à l'Habitation et à la Protection du consommateur, le premier exercice d'élaboration d'une politique d'habitation au Québec qui a été publié en 1984 *Se loger au Québec*. La principale leçon que je retiens de cette expérience, et elle est renforcée par tous les travaux de recherche faits au Centre, est qu'il faut faire preuve de modestie quand on traite des questions de logement, en raison notamment de leur complexité et du fait que derrière les statistiques se cachent des situations personnelles parfois fort difficiles.

Cette complexité vient essentiellement de la diversité des situations, de l'interdépendance des comportements et du caractère symptomatique des problèmes de logement par rapport à diverses tendances plus globales au niveau social, démographique, économique et environnemental.

La diversité se manifeste dans la différence des conjonctures locales ou régionales du marché du logement, dans les différents types de produits offerts, dans les différents types de ménage et dans la variété des stratégies d'investissement dans le logement locatif.

L'interdépendance des comportements fait en sorte que ce qui se passe au sein d'une agglomération, dans un sous-marché particulier selon la localisation, le statut d'occupation, la taille et le prix des logements n'est pas sans conséquence sur ce qui se passe à côté. Le marché de l'habitation est un échiquier en perpétuel mouvement où différents types de ménage en mouvance rapide (par formation, décomposition et recombinaison ou sortie finale) se redistribuent dans un parc de logements dont la structure est plus stable et évolue moins rapidement.

Par ailleurs les problèmes de logement sont symptomatiques de ce qui se passe dans la société. Plus précisément, les problèmes de logement révèlent et contribuent à façonner des tendances plus générales. L'évolution des modes de vie, notamment la multiplication des ménages d'une personne, se traduit par des conditions plus difficiles de logement pour certains; mais la disponibilité des logements facilite et renforce cette tendance. Le taux de vacance peut faire écho à la conjoncture économique; mais le logement est aussi un secteur d'activité

économique par les investissements effectués, les emplois créés et par le rôle qu'il joue dans la constitution des actifs d'un ménage. Les types de logement et d'habitat conditionnent par ailleurs fortement l'aménagement d'une agglomération avec ses répercussions sur le transport, sur l'accessibilité aux services et aux emplois et sur la qualité de l'environnement.

Vous nous excuserez de vous rappeler d'emblée ces banalités. Mais elles sont essentielles pour le sujet dont nous devons discuter : le logement social et le logement abordable. On ne peut dessiner de stratégies adéquates à leur égard sans les resituer dans l'ensemble de la dynamique du marché du logement. Par ailleurs la complexité fait qu'il faut être circonspect face aux préceptes simples directement inspirés de positions théoriques ou idéologiques, car ils ont souvent de la difficulté à réconcilier l'ensemble des dimensions des problèmes et à tenir compte de la diversité des situations. Par contre, même si de nombreuses études sont effectuées sur le logement, certains aspects essentiels à la prise de décision publique sont encore peu documentés. Notamment, la succession d'instantanés sur les conditions de logement que nous donnent les recensements, certaines enquêtes et séries statistiques ne permettent pas de comprendre de manière satisfaisante les mécanismes d'évolution des différentes composantes du marché et le ressort de divers comportements. Or, l'objet même des programmes en habitation est d'influencer ces comportements et de pouvoir répondre aux changements que ces comportements occasionnent dans la demande de logement. Avec une telle mise en contexte, il est bien évident qu'on ne peut en quelques minutes faire adéquatement le tour de la question. Sans chercher à commenter toutes les sections du document de consultation, nous voudrions accentuer davantage quelques éléments d'analyse de la situation avant de souligner certaines orientations stratégiques. En outre, nous centrerons davantage notre réflexion sur l'agglomération de Montréal, une des trois régions métropolitaines où, comme l'indique le document de consultation, les problèmes sont les plus aigus.

PROJECTEUR SUR QUELQUES ÉLÉMENTS D'ANALYSE

Actuellement, la plupart des intervenants s'accordent pour dire qu'il existe deux problèmes majeurs de logement : un qui serait plus conjoncturel, le manque de disponibilité de logements locatifs qui se traduit par un taux de vacance anormalement bas dans les grands centres urbains; un plus structurel, l'accessibilité financière au logement qui se manifeste par un pourcentage élevé de ménages qui doivent consacrer plus de 30 % de leur revenu pour se loger. Un troisième problème est en ce moment moins soulevé, celui de la qualité des logements et plus généralement de l'habitat.

Sur ce dernier plan, il est à remarquer que le pourcentage de logements perçus comme nécessitant des réparations majeures n'est pas très élevé, de l'ordre de 8 % des logements locatifs pour le Québec¹. Ce pourcentage est sensiblement le même qu'il y a 20 ans dans le

recensement de 1981², ce qui ne veut pas dire que les programmes d'aide à la rénovation n'ont pas été efficaces, mais ce qui indique plutôt qu'un réinvestissement continu est nécessaire dans le logement et que les attentes à l'égard de la qualité du logement ont sans doute augmenté.

Les deux problèmes les plus d'actualité sont en partie liés. L'évolution de la disponibilité telle que reflétée dans le taux de vacance résulte de la différence entre les rythmes de changement dans le parc locatif et dans le nombre de ménages. L'évolution de l'accessibilité résulte des différences dans le rythme de changement des prix et dans le rythme d'évolution des revenus. Bien évidemment la disponibilité influence en principe l'évolution des prix, ce qui se manifeste davantage pendant la période de resserrement du marché des trois dernières années, comme le document de consultation le montre, que durant les années 90 où, malgré un taux de vacance élevé, les loyers ont continué à augmenter à peu près comme l'inflation³. Pour sa part l'évolution des revenus conditionne aussi le nombre de ménages. Après une longue période de diminution et de stagnation depuis 1989, le revenu en dollars constants a recommencé à augmenter depuis 1995⁴, notamment chez les jeunes⁵, ce qui a sans doute contribué à la formation des ménages. Regardons de plus près ces deux problèmes avant de dégager les tendances structurelles à prendre en considération.

La disponibilité de logements locatifs dépend surtout de ce qui se passe dans l'accession à la propriété

L'évolution du nombre de logements locatifs offerts dans une agglomération donnée dépend des additions et soustractions au parc de logements et de la libération d'un certain nombre de logements par les ménages locataires qui accèdent à la propriété. En volume ce dernier mouvement a été le plus important au cours des dernières années. Dans la région de Montréal, les soustractions récentes n'ont pas été chiffrées, qu'elles résultent de démolitions ou de conversions en copropriété; mais l'impact du phénomène est limité notamment par la politique de Montréal de refuser les conversions au niveau d'un quartier quand le taux de vacance est trop bas. Les additions au parc de logements locatifs par construction ont fortement ralenti après 1987 et sont restées basses depuis 1995 (moins de 2000 unités par an).

Pendant ce temps, la construction de logements pour l'accession à la propriété ou copropriété s'est poursuivie à un rythme bien plus élevé. À elles seules les copropriétés ont été plus nombreuses que les logements locatifs neufs⁶. Or on sait que presque la moitié des acheteurs de logements neufs en général sont de premiers acheteurs⁷ (SHQ 2001). L'accession des locataires à la propriété est donc un facteur clé pour analyser le marché locatif. La disponibilité de logements locatifs ne dépend pas seulement de facteurs conjoncturels, mais aussi des tendances lourdes dans l'évolution des modes d'occupation.

Le problème d'accessibilité financière touche des clientèles très diversifiées

L'ampleur du problème tel que synthétisé dans la part des ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger n'est pas récente. Cet indicateur tout simple soulève quelques questions de fond. Traduit-il davantage un problème de niveau de coût de logement ou plutôt un problème de niveau de revenu? Le document de consultation plaide avec raison qu'il s'agit plutôt d'un problème de revenu. Par ailleurs le fait qu'un ménage consacre plus de 30 % de son revenu au logement traduit-il un choix de consommation (plus grande taille, meilleure localisation, meilleure qualité et donc loyer plus élevé par rapport à la consommation moyenne du groupe de revenu) ou plutôt une contrainte de marché (impossibilité de trouver un logement convenable à un loyer suffisamment bas pour ne pas dépenser plus de 30 % au logement)? L'analyse des groupes qui dépensent plus de 30 % montre que la dite « surconsommation » n'est pas un phénomène fréquent. Cette analyse montre aussi que ces groupes sont fort diversifiés et vous nous permettez de donner quelques statistiques pour la région de Montréal, car le dépassement du taux d'effort couvre des situations fort différentes qui n'appellent pas forcément le même genre de traitement.

Le problème d'accessibilité frappe davantage les locataires que les propriétaires : 44 % des premiers sont dans cette situation contre 19 % des seconds. Examinons-les séparément à partir des données du recensement de 1996.

Sur les 125 000 ménages propriétaires consacrant plus de 30 % pour se loger, on retrouve très peu de jeunes de moins de 25 ans (1,5 %), et 17 % de personnes âgées, vivant seules près de la moitié du temps. La plus grande partie de ces ménages propriétaires ont donc un soutien âgé entre 25 et 64 ans et 58% sont des familles. Les propriétaires de minorités visibles connaissent proportionnellement plus de problèmes d'accessibilité financière que les autres.

Les ménages locataires qui consacrent 30 % et plus pour se loger sont presque trois fois plus nombreux (303 400) et leur profil est fort différent à plusieurs égards. Alors que 40 % des ménages propriétaires dans la même situation ont des revenus supérieurs à 30 000 \$, seulement 2,5 % des locataires dépassent ce seuil. Alors qu'un tiers de ce groupe de propriétaires a comme principale source de revenu des transferts gouvernementaux, les 2/3 des ménages locataires en dépendent. Avec un tel chiffre, inutile de souligner l'importance des paramètres des programmes de soutien au revenu pour la situation résidentielle.

Les ménages locataires de jeunes de moins de 25 ans sont beaucoup plus nombreux (11 %) et d'une seule personne dans 45 % des cas ; même si dans 94 % des cas, le revenu est inférieur à 20 000 \$, le choix d'un mode de vie paraît dicter souvent le taux d'effort. Une question sociétale se pose en filigrane de cette tendance : dans quelle mesure le gouvernement doit-il faciliter et aider l'autonomie résidentielle des jeunes ⁸ ?

Les personnes âgées sont aussi un peu plus présentes avec 22 % des ménages, seules dans un peu plus de ¼ des cas et 82 % ont des revenus inférieurs à 20 000 \$. Le taux d'effort supérieur à 30 % ne signale certainement pas un choix fréquent de surconsommation de logement.

Les 2/3 des ménages locataires qui consacrent plus de 30 % ont donc un soutien entre 25 et 64 ans et ont très majoritairement des revenus inférieurs à 20 000 \$. Dans ce groupe, les ménages d'une seule personne représentent près de la moitié, les familles monoparentales 22 % et les familles biparentales 15 %.

Les locataires de minorités visibles connaissent plus souvent que les autres des problèmes d'accessibilité financière, quel que soit le type de ménage; par exemple 44 % des couples avec enfants de minorité visible ont un taux d'effort supérieur à 30 %, comparativement à 25 % pour les autres.

Les groupes de ménages qui connaissent un problème d'accessibilité ne sont donc pas homogènes. Si le problème d'accessibilité se produit à des moments différents sur les trajectoires résidentielles, doit-il faire l'objet de mesures différentes ?

Resituons maintenant ces problèmes de disponibilité de logements locatifs et d'accessibilité financière au logement dans certaines tendances de fond qui animent le marché du logement et qui mettent en évidence le rôle clé de l'évolution des revenus.

La spécialisation sociale du logement locatif

Notre société, par ses mesures gouvernementales, n'est pas neutre par rapport au mode d'occupation. L'accession à la propriété est valorisée. D'ailleurs le taux de propriétaires a augmenté depuis une génération, passant de 47 % en 1971 à 56 % au milieu des années 90. Cette tendance fait en sorte que dans les faits le marché en accession à la propriété et le marché locatif desservent des clientèles différentes; le marché locatif en vient à être spécialisé surtout dans le logement des ménages pauvres.

Les différences dans le niveau de revenu des propriétaires et des locataires sont frappantes et s'accroissent. En 1996, dans la région de Montréal, alors que 62,5 % des ménages locataires avaient des revenus inférieurs à 30 000 \$, seulement 20 % des ménages propriétaires étaient dans cette situation. Alors que 55 % des ménages propriétaires disposaient de revenus supérieurs à 50 000 \$, seulement 15 % des ménages locataires dépassaient ce niveau.

L'écart entre le revenu médian des locataires et des propriétaires se creuse avec les décennies au Québec comme au Canada. En 1971, pour l'ensemble du Québec, le revenu médian des locataires représentait 80 % de celui des propriétaires⁹; en 1996 ce rapport était descendu à 44 %. La multiplication des ménages d'une seule personne, notamment chez les personnes

âgées, explique en partie cette évolution du profil des locataires. Il convient de rappeler ici que la grande majorité du logement locatif au Québec est détenue par des bailleurs privés, de sorte que c'est finalement à ce secteur qu'il incombe de bien loger les ménages moins favorisés.

Le secteur du logement dit «social» est amené à se positionner face à cette tendance. Devient-il « sur-spécialisé », en s'adressant aux clientèles les plus mal prises ou vise-t-il l'ensemble des locataires à revenu faible et modeste ? Les tendances dans les autres pays montrent la pertinence de cette question. En Grande Bretagne, suite à diverses politiques, le logement qui reste public (municipal) tend à être centré sur les ménages les plus vulnérables; aux États-Unis, le logement public est clairement conçu comme un logement de dernier recours, si possible temporaire. En France des mesures récentes tendent à rééquilibrer la composition du logement social en élargissant à la fois l'accueil des populations les plus démunies et l'attraction ou la rétention des couches moyennes ¹⁰.

Cette tendance à la spécialisation sociale du secteur locatif privé ne doit cependant pas faire oublier qu'une partie des locataires dispose de revenus supérieurs à la moyenne; comme nous l'avons mentionné, 15 % des ménages locataires ont un revenu supérieur à 50 000 \$ et seraient donc des candidats naturels pour l'accession à la propriété ou pour un déménagement dans du locatif neuf. Et en nombre, cela représente un potentiel intéressant : un peu plus de 100 000. Ce chiffre est à mettre en relation, en termes d'ordre de grandeur, avec le déficit anticipé en 2006 de 11 000 logements locatifs pour retrouver un niveau d'équilibre sur le marché locatif (taux de vacance de 3 %) selon la CMM ¹¹. Même s'il reste une demande solvable importante pour du logement neuf chez les locataires, force est de constater que globalement la solvabilité de la demande locative s'est détériorée.

La bi-polarisation des revenus

Cette évolution de la place du locatif dans l'ensemble du marché du logement nous amène à rappeler les tendances dans l'évolution des revenus en général, tendances qui à première vue semblent devoir accentuer la spécialisation du locatif. Les gains hebdomadaires des salariés au Québec ont diminué de 1994 à 2000 en dollars constants ¹² et le revenu brut des familles, toujours en dollars constants, n'a retrouvé qu'en 1998 son niveau de 1990 ¹³. La conjoncture économique influence ces variations par les effets sur l'emploi ¹⁴ : par exemple passage de temps partiel à temps plein, passage du travail autonome au travail salarié, en période de croissance économique.

Par ailleurs, la distribution des revenus tend à être plus bi-polarisée ¹⁵, même si les mesures de redistribution sont encore efficaces pour réduire les écarts, malgré leur érosion. Avec une distribution de revenus plus polarisée, on peut s'attendre à ce que la spécialisation sociale du

locatif se confirme encore davantage et que l'accession au neuf soit moins à la portée des locataires.

Une autre caractéristique de l'évolution des revenus, surtout des faibles revenus, est fort pertinente pour mettre en perspective le problème d'accessibilité financière et son évolution possible. Le revenu des ménages pauvres est fluctuant, souvent en dent de scie. Les études de Statistique Canada montrent que le bassin des ménages en dessous du seuil de faible revenu se renouvelle sans cesse et de manière importante, par des mouvements considérables d'entrée et de sortie : par exemple, 1/3 des personnes à faible revenu en 1998 ne l'étaient plus en 1999 et 30 % des personnes à faible revenu en 1999 ne l'étaient pas en 1998 ¹⁶. Les changements dans la composition du ménage expliquent une part importante de ces fluctuations, avec évidemment l'entrée ou la sortie du marché du travail.

Cette tendance illustre à quel point les transitions qu'elles soient d'ordre familial ou dans l'emploi jouent un rôle critique dans l'évolution des revenus et de ce fait dans les problèmes d'accessibilité financière au logement. Les politiques sectorielles, comme celle du logement, ne peuvent plus reposer sur un paramétrage de programmes en fonction de grandes catégories de ménages, comme les personnes âgées, ou les jeunes familles. Elles doivent être sensibles à la grande fragmentation des situations et à tous les phénomènes de transition, plus fréquents et plus complexes qu'auparavant, dans les trajectoires de vie des personnes ¹⁷.

Quels enseignements tirer de ces analyses pour guider la conduite gouvernementale dans le domaine du logement ?

Quelques pistes de réflexion pour définir des orientations stratégiques

Avant même de définir quelques pistes, il importe de faire quatre remarques préalables. D'abord, comme nos commentaires touchent surtout la région de Montréal, il faut que le marché du logement puisse accommoder la croissance de la population et de l'emploi sans trop de tensions. Les scénarios d'évolution démographique et économique de la région métropolitaine anticipent une croissance, même si celle-ci est plutôt faible. Et la région a tout intérêt à garder un de ses atouts, soit le faible coût comparatif de la vie, notamment en raison du logement. Ce qui signifie sans doute qu'un parc locatif de qualité doit pouvoir accueillir les travailleurs qualifiés de l'extérieur, du moins à leur arrivée quel que soit leur choix ultérieur de mode d'occupation.

Deuxièmement, toute proposition de politique ou d'intervention en habitation doit prendre en considération l'état des finances publiques. À cet égard, le scénario le plus probable est que peu d'argent additionnel sera disponible pour l'habitation compte tenu des besoins dans d'autres domaines, en particulier la santé, l'éducation et le support aux régions. Il faut donc

maximiser l'impact, sur l'ensemble du marché, des interventions gouvernementales, qu'elles soient réglementaires, fiscales ou financières.

Troisièmement, nous venons de le souligner en conclusion de la première partie, les interventions doivent avoir la flexibilité nécessaire pour s'adapter à la diversité des situations et amortir l'impact résidentiel des diverses transitions que vivent les ménages.

Quatrièmement, la conception des orientations doit tenir compte de la multiplicité de leurs impacts et des nombreux objectifs à atteindre. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi des formulations qui traduisent des tensions entre plusieurs considérations. Autant « l'équilibre du marché » est un heureux résultat assez instable dans le jeu de multiples forces pas forcément convergentes, autant une politique gouvernementale doit savoir jongler avec divers objectifs, divers moyens et trouver un équilibre efficace en courte comme en longue période.

Réduire le nombre de locataires tout en augmentant l'offre de logements locatifs

Pour atténuer la « crise » actuelle et ramener le taux de vacance à un niveau plus normal dans toutes les composantes du marché locatif, il n'existe en fait que deux grandes stratégies, sans doute à combiner plutôt qu'exclusives : soit limiter l'accroissement du nombre de ménages locataires, soit accroître le nombre de logements locatifs.

L'accroissement du nombre de logements locatifs passe par une limitation des soustractions au parc et par des ajouts de logements neufs. La limitation des soustractions amène à penser que la conversion de logements locatifs existants n'est pas opportune dans la conjoncture actuelle. Les efforts doivent donc être tournés vers le logement neuf, autant dans le cadre des programmes du Logement abordable ou d'Accès Logis qu'éventuellement par de nouvelles mesures de nature fiscale comme celles que préconise la CMM. Ces mesures fiscales auraient intérêt à tenir compte de la diversité des propriétaires bailleurs. Elles peuvent être de nature générale et ne viser aucune clientèle particulière autre que celle qui a la capacité de se payer du logement neuf; elles pourraient aussi être spécifiées en fonction d'une clientèle à revenu plus modeste (comme le statut de bailleur privé en France ou comme les formules qui donnent des avantages particuliers aux promoteurs qui s'engagent à réserver une partie de leur développement à des clientèles à revenu plus modeste). Mais par ailleurs, on est conscient qu'entre la décision de mettre en œuvre une mesure et sa réalisation concrète, l'ajustement prend un certain temps.

La limitation du nombre de ménages locataires peut se faire de deux façons. La première est d'une efficacité déjà largement éprouvée : accélérer l'accession à la propriété pour les groupes qui peuvent se l'offrir; les accédants à la première propriété libèrent autant de logements locatifs, même s'il ne s'agit pas nécessairement de logements à bon marché. Si ces mesures

sont parfois discutées (on aide des ménages dont une bonne partie, selon toute vraisemblance, aurait fini par accéder à la propriété), il n'empêche qu'elles peuvent avoir un effet de soulagement du marché locatif. Il importe dans ce cas de cibler les clientèles les plus susceptibles de réagir vite. Le document de consultation propose une mesure destinée à faciliter l'accès à la propriété pour les ménages dont le revenu est compris entre 20 et 30 000 \$. Une telle mesure est intéressante pour stabiliser les conditions de logement de cette catégorie; mais dans la conjoncture actuelle, elle aiderait peu à soulager la pression dans le parc locatif, car elle serait plus efficace dans des opérations de conversion-accession, à moins d'injection d'aide massive. En outre, le bassin potentiel est moins considérable que ne le laisse entendre le rapport, avec, pour la région métropolitaine, environ 56 000 ménages locataires entre 25 et 44 ans (les plus susceptibles de faire le mouvement) dans cette catégorie de revenu dont 12 000 consacrent déjà plus de 30 %, alors que le rapport parle d'un bassin de 200 000. Mais l'idée de faciliter l'accès à la propriété pour les ménages à revenu modeste est à retenir, tout en restant conscient qu'elle suppose un niveau élevé d'aide et doit s'accompagner de mesures pour sécuriser cette accession comme il en existe ailleurs.

Une autre façon de freiner l'augmentation du nombre de locataires serait d'influencer la formation des « ménages », à l'instar des approches qui se développent pour réorienter la demande face à certains services publics. Par exemple, pour atténuer la congestion routière, certaines autorités prennent des initiatives pour encourager les automobilistes à opter pour le covoiturage ou pour le transport en commun. Il est bien évident qu'une telle approche transposée à l'habitation soulève des questions d'acceptabilité sociale, à une époque où le logement d'une seule personne est considéré comme normal. Cependant, elle peut être acceptable dans certaines circonstances particulières, comme le montrent les mesures fiscales pour les adultes qui prennent en charge leurs parents âgés, si la taille et la configuration du logement le permettent. La strate des personnes âgées est celle qui va connaître la plus forte expansion. Si en 1996, 47 % des personnes âgées étaient propriétaires dans la région métropolitaine, 60 % des 45-64 ans l'étaient, *i.e.* les retraités de demain. Le fait qu'ils soient davantage propriétaires et donc disposent d'un capital permet d'envisager une beaucoup plus grande variété de formules de logement : le maintien dans la propriété actuelle telle quelle ou agrandie pour être multigénérationnelle, le déménagement dans du logement neuf en copropriété ou en location, avec services intégrés. Compte tenu de l'importance numérique de cette cohorte, ses comportements vont continuer à avoir des effets majeurs sur le marché du logement dont le marché locatif.

Après ces quelques remarques sur les questions de disponibilité, revenons sur la question plus lancinante de l'accessibilité financière dans le logement locatif que les tendances de fonds que nous avons rappelées vont faire perdurer.

Développer le logement social tout en soutenant davantage la spécialisation sociale du secteur locatif privé

Fondamentalement, les problèmes d'accessibilité renvoient à la problématique du niveau, de la répartition et de la redistribution des revenus dans la société. Si on veut minimiser les impacts de l'état de fait et des choix collectifs en ces matières sur les conditions résidentielles, quelles sont les stratégies les plus efficaces en termes d'amélioration des situations, les plus équitables en termes de distribution de ces améliorations, tout en restant à l'intérieur de la capacité de dépenser de l'État ?

La réponse ne peut que se trouver dans un équilibre réaliste entre ces critères, qui tient compte du fait que les programmes existants ne peuvent être substitués d'un coup par d'autres formules; par exemple, on ne peut diviser le montant total de l'aide accordée dans les divers programmes (430 millions de dollars selon le rapport de consultation) et se demander combien d'allocations logement pourraient être versées avec un tel montant. Un tel exercice théorique est de peu d'utilité à court terme. La réflexion doit surtout porter sur les engagements à venir. Quant on parle d'aide de l'État au logement, il faut d'ailleurs aussi tenir compte de la part logement incluse dans les barèmes d'aide sociale.

Par rapport à l'accessibilité financière, deux stratégies coexistent : le développement du logement social et le soutien aux ménages dans le locatif privé. Dans plusieurs pays, le logement social connaît une évolution marquée par la diversification des promoteurs sociaux (multiples organismes d'HLM en France, importance des organismes caritatifs aux États-Unis, prise de possession d'une partie du parc public par les bailleurs associatifs en Angleterre), par la réduction des différences entre le logement social et le locatif privé (alignement des loyers sur le marché aux USA et GB, compensée dans ce dernier cas par le développement de l'allocation-logement avec des coûts majeurs pour le trésor britannique). La spécificité du logement social en vient à résider dans le mécanisme d'allocation de ces logements, dans le fait que la sélection du locataire se fait hors relation contractuelle marchande. Au Québec aussi une diversification des promoteurs sociaux s'est opérée au cours des deux dernières décennies. Autant la présence d'un secteur fort de logement social dans l'ensemble du marché présente des avantages de long terme, autant l'émulation entre divers promoteurs sociaux apparaît souhaitable pour stimuler leur performance. Le rapport de consultation soulève d'ailleurs des questions pertinentes sur ce secteur, même s'il aborde peu le nouveau rôle des OMH. En préconisant une prise en charge du parc public par des OSBL, il ne précise pas par ailleurs le rôle qui resterait pour les municipalités dans le logement social; pourtant plusieurs questions sont en jeu, par exemple qui établira les listes d'attente et qui allouera les logements disponibles ? Les municipalités ont un rôle majeur à jouer dans l'habitation (comme on l'observe d'ailleurs dans les politiques de logement dans plusieurs pays), notamment pour l'évaluation

des besoins, la planification et la coordination des interventions, l'allocation des logements sociaux, la promotion de développements résidentiels avantageux collectivement, sans compter les mesures habituelles d'urbanisme.

Le soutien aux ménages dans le locatif privé prend deux formes : le supplément au loyer, formule hybride avec le logement social et l'allocation logement. Cette dernière formule présente de nombreux avantages et son développement caractérise notamment les politiques européenne et états-uniennes d'habitation. Elle permet d'améliorer les conditions de logement des bénéficiaires, même si certaines études détaillées en France et aux États-Unis démontrent qu'elle a un certain effet inflationniste, sur les loyers. Actuellement au Québec, l'allocation logement est allouée en petits montants à un grand nombre de ménages et ses effets sur les conditions de logement mériteraient une évaluation approfondie.

Diversifier l'offre de services résidentiels tout en visant les problèmes de disponibilité et d'accessibilité de logement

Le logement a de multiples dimensions. L'approche un problème = une solution, ne mène nulle part en habitation comme dans tous les secteurs d'action publique. Les programmes concrets mis de l'avant pour atténuer les problèmes de disponibilité et d'accessibilité qui ont surtout une rationalité économique et financière, doivent aussi tenir compte des aspects sociaux, urbanistiques et environnementaux. À cet égard, permettez nous de rappeler une évidence : le logement est de moins en moins un simple abri, aussi spacieux, en bon état et efficient en énergie soit-il. Il est le lieu d'activités multiples, y compris de travail. Les attentes se développent en termes des services résidentiels plutôt que de logement seulement.

Cette évolution offre des perspectives intéressantes pour l'intensification urbaine des agglomérations, si on prend en considération deux tendances démographiques. D'abord, comme le rapport de consultation le mentionne, une bonne partie des logements qui seront nécessaires au cours des 20 prochaines années deviendront superflus au cours de la génération suivante selon les courbes de prévision démographique à long terme de l'ISQ. Collectivement on devrait envisager un avenir moins pessimiste; mais il ne faut pas exclure un tel scénario. Le principe de précaution qui doit animer l'action publique amènerait à privilégier dans cette perspective de long terme une multiplication des projets intéressants de services résidentiels à l'intérieur du périmètre urbanisé actuel, non seulement dans les zones centrales, mais aussi dans les banlieues à prédominance d'unifamiliales, plutôt que l'urbanisation de nouveaux territoires pour éviter qu'à long terme certaines parties de l'agglomération en viennent aux prises avec des phénomènes d'abandon. Dans certaines banlieues montréalaises de la première et deuxième couronne, on semble déjà assister à une intensification des densités résidentielles et à une diversification de l'offre de logements neufs en accession à la propriété

visant les ménages de petite taille; selon nous, cette tendance, ainsi que la construction de logements locatifs de moyenne gamme, devrait aussi être encouragée dans les banlieues plus lointaines.

L'avenir de tels segments de marché est prometteur si on regarde aussi la répartition spatiale de la croissance des personnes âgées. Selon l'ISQ ¹⁸, il y aura 100 000 aînés de plus à Montréal et 200 000 de plus hors de l'île. L'intensification urbaine de la banlieue est donc envisageable si les promoteurs réussissent à multiplier des projets résidentiels intégrés de qualité. Ces projets permettraient aussi éventuellement d'accroître la mixité sociale de certains secteurs, même si cet objectif est dans les faits difficile à réaliser et moins problématique au niveau de tout un secteur que d'un complexe immobilier.

Par ailleurs, en raison des besoins particuliers de logement des personnes âgées (surtout celles qui atteignent le 4^e âge) qui iront en augmentant dans les prochaines décennies, il s'agit aussi de concevoir des environnements résidentiels multifonctionnels (avec services à proximité) capables de répondre dans un futur relativement rapproché aux besoins d'une population vieillissante. Si plusieurs pourront trouver sur le marché locatif privé et relativement lucratif réponse à leurs besoins de logement, d'autres plus pauvres (cette population risque d'être fort polarisée au plan des revenus) auront besoin de logements abordables mais aussi bien intégrés à leur espace de vie. Les formes résidentielles à mettre en place à court terme devront donc tenir compte du futur démographique québécois.

Pour que de tels projets, quelle que soit la clientèle à laquelle ils s'adressent, fleurissent, il faut non seulement l'appui des municipalités, mais aussi des campagnes de tous les intervenants en habitation pour sensibiliser les citoyens aux grandes tendances en habitation et pour faire valoir les solutions les plus avantageuses pour la société. Les préférences des ménages à la base de leurs choix ne sont pas des données immuables; autant les pouvoirs publics par leur encadrement que les groupes organisés par la valorisation de certains phénomènes peuvent les orienter dans des directions avantageuses socialement. L'essor de la copropriété en est un exemple.

EN BREF, RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX POINTS

- Le marché du logement est comme un échiquier. Repérer un problème dans une case, un segment de marché, ne signifie pas qu'il faut intervenir uniquement sur cette case. Il faut tenir compte des autres mouvements. Le logement social ou le logement abordable doivent être considérés dans l'ensemble du marché.
- Les groupes qui connaissent des problèmes de logement sont fort diversifiés. Les mesures doivent être ciblées, adaptées et sensibles à la mouvance des situations individuelles et

locales. La diversité des promoteurs privés, sociaux ou communautaires peut faciliter cette adaptation.

- Les groupes à faible revenu sont de plus en plus surreprésentés dans le secteur locatif. Le logement dit social, même s'il est souhaitable qu'il se développe, ne pourra pas répondre à la majorité des besoins dans un horizon prévisible. L'aide publique doit largement dépasser le logement social.
- Étant donné que le problème structurel d'accessibilité financière au logement vient surtout des niveaux de revenus, il faut tirer toutes les conclusions de cette évidence : la meilleure stratégie est encore de prendre tous les moyens pour stimuler la création d'emplois, réduire le nombre de personnes exclues du marché du travail ou astreintes au salaire minimum.

-
- ¹ Francine Dansereau et Marc H. Choko avec la collaboration de Gérard Divay, *Les logements privés au Québec : la composition du parc de logements, les propriétaires bailleurs et les résidents*, INRS Urbanisation, Culture et Société, août 2002, p. 28.
 - ² Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur, *Se loger au Québec une analyse de la réalité un appel à l'imagination* Québec, Dir. Générale des publications gouvernementales, 1984, p. 19.
 - ³ SHQ, « Le marché de l'habitation des deux dernières décennies », *L'habitation au Québec*, hors série, no 1, juin 2001, p. 11.
 - ⁴ Simon Langlois, « Revenus, pauvreté, inégalités, Les grandes tendances » dans *Québec 2002*, p. 187-202.
 - ⁵ Christine Lessard, « Croissance des salaires et de l'emploi de 1997 à 2001 : les 15-24 ans sont gagnants », dans *ISQ Flash-info*, septembre 2002, p. 10-11.
 - ⁶ Communauté métropolitaine de Montréal, *Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables*, rapport final, juin 2002, p. 11.
 - ⁷ SHQ, « Les acheteurs de logements neufs au Québec en 2000 », *L'Habitation au Québec*, Hors série no 2, avril 2001
 - ⁸ Damaris Rose, Jaël Mongeau et Nathalie Chicoine, *Le logement des jeunes au Canada/Housing Canada's Youth*, Ottawa, SCHL, 51 p. et annexe. (Rapport de recherche. Série sur les besoins particuliers de logement/Distinct Housing Needs Series)
 - ⁹ *Se loger...*, *ibidem*, p. 172.
 - ¹⁰ Francine Dansereau *et al.*, *Analyse comparative des politiques et interventions en habitation*, SHQ, automne 2002, à paraître.
 - ¹¹ CMM, *op. cit.*, p. 6.
 - ¹² Christine Lessard, « La rémunération hebdomadaire moyenne : à la baisse depuis 1995 », dans *ISQ Flash-info*, juin 2001, p. 3-4.
 - ¹³ Simon Langlois, *op. cit.*, p. 192.
 - ¹⁴ Paul Comtois, « Les emplois permanents et temporaires au Québec, de 1997 à 2000 », dans *ISQ Info-flash*, mars 2001, p. 68.
 - ¹⁵ Simon Langlois, *op. cit.*, p. 194-197.
Statistique Canada, *Le revenu au Canada en 1999*, novembre 2001, p. 75-77.
 - ¹⁶ *Ibidem*, p. 93-94.
 - ¹⁷ Francine Dansereau, avec la collaboration de Luc Villemaire et Julie Archambault, *Le logement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, INRS Urbanisation, Culture et Société, janvier 2002.
 - ¹⁸ Esther Létourneau, « En 2021, 100 000 aînés de plus à Montréal et 200 000 de plus en banlieue », dans *ISQ Flash info*, février 2001, p. 3-5.