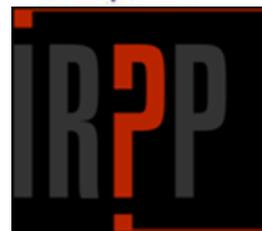




Concours national 2019  
d'études de cas en  
administration publique

# L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS: UN PROBLÈME NATIONAL?

Robert P. Shepherd, Jim Mitchell



## L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS: UN PROBLÈME NATIONAL?

### RÉFLEXION SUR LES ÉLECTIONS

Dès son retour au travail après une longue interruption due à la campagne électorale nationale, le Premier ministre s'est penché sur ce qui a en fait engendré la perte de son gouvernement majoritaire. Le mantra des « chemins ensoleillés » des quatre dernières années est depuis passé à celui de survie en tant que gouvernement libéral. Le premier ministre a donc décidé d'être moins visible et de se concentrer sur les nombreuses questions qui prennent beaucoup de temps au gouvernement.

Il a tiré d'importantes leçons concernant la gestion d'un gouvernement, mais sait qu'il est possible d'en faire plus. Il a compris que les questions majeures continuent d'être omniprésentes: lutter contre les changements climatiques, renforcer la classe moyenne, parvenir à la réconciliation autochtone, assurer la sécurité et la santé des Canadiens, et maintenir et accroître l'influence du Canada dans le monde.

Mais, il est également clair pour lui que le pays se divise de plus en plus sur plusieurs plans : partisan (c.-à-d. : moins disposé à communiquer avec respect à travers les spectres politiques); socio-politique (c.-à-d. : besoin de trouver une place pour les villes dans le dialogue national); réduction de la pauvreté (c.-à-d. : pour un grand nombre la « classe moyenne » est hors de portée); respect de la diversité et participation des citoyens (c.-à-d. : la réforme électorale demeure un défi de taille); économique (c.-à-d. : pipelines, écarts entre riches et pauvres); géographique (c.-à-d. : le schisme entre l'est et l'ouest augmente et se présente dans les conversations paroissiales sur la scène nationale).

En effet, c'est un défi des plus ardues que de travailler dans une situation de gouvernement minoritaire et le premier ministre en est venu à la conclusion qu'il lui fallait ses meilleurs employés pour gérer ces grands dossiers, en particulier pour attirer les jeunes électeurs déçus. Aussi, il a décidé de compter davantage sur ses ministres et qu'ils devront rencontrer les premiers ministres et les maires des grandes villes plus régulièrement pour connaître ce qui est important pour eux et leurs électeurs. C'est pourquoi il a consacré une bonne partie du mois de décembre à envoyer des ministres dans l'ensemble du pays pour consulter divers dirigeants.

Une question qui n'a pas cessé d'être posée dans les comptes rendus avec les ministres après leurs consultations avec d'autres dirigeants était celle de l'accès au logement abordable pour les jeunes familles qui résident dans les grands centres urbains ou les régions métropolitaines de recensement (RMR). Ces familles souhaitent soit résider à proximité de leur lieu de travail (logements locatifs ou permanents), ou prendre des mesures pour acheter leur première habitation. Le Premier ministre a compris depuis longtemps qu'il s'agit là d'une question très sensible et, de ce fait, a placé la question de l'accessibilité au logement au centre de son « programme de la classe moyenne », lequel a été communiqué dans le discours du Trône de décembre 2019 : « Le gouvernement prendra en outre des mesures pour le logement. Après avoir grandement réduit la pauvreté partout au pays au cours de son dernier mandat, le gouvernement poursuivra ses investissements cruciaux dans le logement abordable. Il facilitera également l'achat d'une première habitation pour un plus grand nombre de personnes. » (BCP, 2019) Plusieurs engagements ont également été précisés dans diverses lettres de mandat, notamment

celui du ministre des Finances (par ex. : impôts sur la spéculation), du ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social ainsi que du ministre responsable de la SCHL (par ex. : incitations pour l'achat d'une première habitation, Allocation canadienne pour le logement, rénovation de logements, etc.), du ministre de la Prospérité de la classe moyenne (par ex. : mesures du coût de la vie). (BPM, 2019)

Le Premier ministre en a entendu autant lorsqu'il a été informé, avant son premier Conseil des ministres en janvier, à propos d'une conférence organisée le 6 décembre par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), au cours de laquelle le président-directeur général de la SCHL, s'exprimant à la suite du discours du Trône, avait indiqué que l'un des principaux objectifs de la Société est que tous les Canadiens aient accès à un logement à un coût abordable, et que cet objectif réponde à leurs attentes d'ici 2030. Toutefois, un objectif important de la Stratégie nationale sur le logement de la SCHL est qu'elle comptera sur des partenariats avec le secteur privé, les organismes sans but lucratif et les coopératives, ainsi que d'autres niveaux de gouvernement pour réaliser cet objectif. (McClintock, 2019)

Même s'il s'agit d'un objectif louable, le Premier ministre a interrogé son personnel sur la question d'accessibilité, et ce que représente ce terme dans un sens pratique. Il se demande également ce que le gouvernement fédéral peut faire pour faciliter l'accès aux logements abordables étant donné que le gouvernement fédéral se considère être un partenaire important dans ce secteur à responsabilité partagée avec les provinces et les territoires. On lui a dit que la SCHL a certes la responsabilité de l'assurance hypothécaire, de la création et l'amélioration d'unités/de logements locatifs, et qu'elle travaille activement à augmenter le parc de logements du Canada parmi d'autres leviers dont elle dispose par le truchement de ses programmes, mais que sa Stratégie nationale sur le logement (SNL) a des limites à ce qu'elle peut faire seule – elle a besoin de l'appui actif d'autres niveaux de gouvernement pour avoir un véritable impact. Le gouvernement actuel voit son rôle comme évolutif parce qu'il faudra des leviers multiples pour que la SNL démontre son efficacité.

Étant donné que son gouvernement se trouve à nouveau au début d'un mandat difficile, le Premier ministre a déclaré lors de son premier Conseil des ministres que l'on pourrait faire davantage au sujet de ce dossier important. Mais, il a besoin de réponses à des questions importantes avant que son gouvernement puisse agir, notamment :

- Que signifie l'abordabilité du logement dans la pratique dans les diverses compétences, et comment se traduit-elle en programmes concrets?
- Quel rôle le gouvernement fédéral peut-il jouer pour aider ces compétences à rendre le logement plus abordable?
- Que peut le gouvernement fédéral accomplir au cours des 12-15 prochains mois au moyen d'annonces tangibles sur une stratégie, étant donné qu'il devra présenter des résultats aux Canadiens avant la tenue d'éventuelles élections?

En ce qui concerne ces questions, le Premier ministre a demandé à plusieurs ministres de confiance de se réunir pour traiter ces questions et lui présenter une stratégie de mise en œuvre tangible sur les options fédérales. Il comprend que le discours du Trône est très général dans ses promesses et que d'importants efforts seront requis de la part des dirigeants pour élaborer un plan concret qui souligne les véritables étapes de mise en œuvre. Il a été informé qu'il existe de multiples éléments comprenant l'abordabilité, et que ce n'est pas simple de déterminer où

exactement le gouvernement fédéral peut ou devrait intervenir pour mieux établir les conditions de ce que signifie l'abordabilité pour les provinces et/ou les municipalités (RMC). Il a été avisé que chacun aura ses propres idées concernant la combinaison de politiques ou d'instruments la mieux adaptée pour garantir les conditions d'accès au logement abordable pour les jeunes familles.

Le Premier ministre a demandé au ministre des Finances de présider un groupe de travail, au niveau du Cabinet, sur le logement abordable. D'autres membres comprennent le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social (en tant que ministre responsable de la SCHL), le ministre du Développement économique et social et le ministre de la Prospérité de la classe moyenne. Il a demandé que le groupe de travail lui fasse rapport dans les deux mois sur les questions susmentionnées.

## **COMPRENDRE LE PROBLÈME: ÉTABLIR LE CADRE**

Une semaine après la discussion du Conseil des ministres, le ministre des Finances a convoqué la première réunion du groupe de travail du Premier ministre (PM) pour discuter des instructions de celui-ci. Les cinq sous-ministres ont également été invités, y compris le président de la SCHL (Finances, Enfants et Développement social, EDSC, Classe moyenne), et les SMA responsables des questions de logement – représentant au total six SMA de manière à inclure un SMA responsable du logement de chacun des principaux ministères, et deux vice-présidents invités de la SCHL responsables des différents aspects de la SNL (Politiques et initiatives en matière de logement).

La première réunion a été pour le moins un début difficile. Le ministre des Finances a commencé la réunion en essayant de s'informer sur l'étendue de leur mandat et de se faire une idée du problème. « Merci à vous tous d'avoir travaillé sur ce projet assigné par le PM. Nous avons un travail à faire, mais je ne sais pas trop par où commencer. Je sais ce que signifie le logement abordable en tant qu'idée, mais je ne vois pas clairement ce que cela signifie dans le contexte du logement abordable pour les jeunes familles dans les grands centres urbains (pour citer les instructions du Premier ministre). Quelqu'un peut-il m'aider à me situer dans cette discussion? »

Tous les regards se sont immédiatement tournés vers le ministre des Enfants et du Développement social et le président de la SCHL, comme c'est le genre de question à laquelle ils sont censés pouvoir répondre.

Le ministre de l'Enfance et du Développement social a cédé la parole au président de la SCHL, qui a déclaré: « On dit qu'un ménage éprouve un besoin impérieux en matière de logement si le logement qu'il occupe ne répond pas à au moins l'un des critères de suffisance, d'abordabilité et de convenance et s'il doit consacrer 30 % ou plus de son revenu avant impôt pour payer le loyer médian des logements acceptables situés dans sa localité (répond aux trois normes de logement). » (Statistique Canada, 2019)

Il a poursuivi en disant: « Toute définition pourrait utiliser un seuil de revenu minimum ou un seuil de revenu pour les besoins essentiels. Celle-ci utilise un seuil de revenu pour les besoins essentiels (SCHL, 2019). Selon cette définition, le logement fait référence à celui fourni par les

secteurs privé, public et à but non lucratif, et comprend toutes les formes d'occupation du logement, y compris la location à la propriété à la propriété coopérative. Et, le *besoin impérieux de logement* est le principal indicateur pour déterminer quelles sont les personnes qui ont besoin d'une résidence principale ou permanente, qu'elle soit une habitation achetée ou louée ou une coopérative d'habitations. Mais peut-être devrais-je vous donner un aperçu général du secteur du logement, avec une référence à cette démographie des jeunes familles résidant dans les grands centres urbains? Je devrais expliquer que les grandes RMR pour nous sont Vancouver, Montréal et Toronto, tandis qu'un autre groupement peut inclure des RMR de taille moyenne comme St. John's, Halifax, Québec, Ottawa, Winnipeg, Regina et Calgary. »

### **Aperçu du secteur du logement pour les jeunes familles**

Le président de la SCHL était prêt à donner une idée générale du marché du logement en mettant particulièrement l'accent sur les jeunes familles.

Selon le recensement canadien de 2016, environ « 1,7 millions de ménages au Canada ont des besoins impérieux en matière de logement, ce qui signifie qu'ils paient plus de 30 % de leur revenu avant impôt pour accéder à un logement convenable et adéquat » (Statistique Canada, 2016). De ces ménages, on estime que 25 % sont de jeunes familles. Le recensement indique qu'il y a des lacunes persistantes dans le secteur du logement, notamment parmi les populations à faible revenu dans les régions à loyers élevés, les collectivités vulnérables, les familles à risques et les jeunes familles à la recherche d'un logement convenable à un prix abordable. En outre, environ 30 % des ménages optent pour un logement locatif plutôt qu'une habitation permanente. En effet, un grand nombre de jeunes familles choisissent de louer, ce qui signifie également que les taux d'inoccupation ont tendance à rester bas, surtout dans les grandes RMR comme Toronto, Montréal ou Vancouver.

Selon la SCHL, certaines des principales causes de pénurie de logements locatifs sont le « résultat d'un manque d'accès au financement, de la rareté et du coût élevé des terrains, de l'économie défavorable du projet et des réglementations locales en matière d'utilisation des terres » (SCHL, 2017).

En ce qui concerne le logement permanent, un grand nombre de jeunes familles canadiennes ne peuvent pas se permettre d'acheter leur première habitation et restent dans des logements locatifs, surtout dans les grands centres urbains et même dans les RMR de taille moyenne comme Halifax. De ce fait, les taux d'inoccupation des logements locatifs demeurent faibles étant donné que ces familles n'ont pas les moyens d'accéder à une première habitation à un coût abordable, en particulier s'il y a de nombreuses pressions sur le revenu familial (Levine, 2007).

## Enjeux liés à une politique axée sur le logement abordable

Le président a poursuivi : « Notez que l'abordabilité est un élément central du mandat de notre ministère. Et, un objectif clé de la politique est de répondre aux besoins en matière de logement. L'EDSC a la responsabilité de traiter les aspects de l'itinérance dans le cadre des priorités gouvernementales. Je ne pense pas que nous sommes en mesure d'aborder ces aspects ni ceux touchant à d'autres populations vulnérables comme les Peuples autochtones. Je pense que nous devons parler de la Stratégie nationale de logement (SNL) qui est la stratégie du gouvernement actuel, mais je le ferai dans un instant. »

« Pour commencer, la définition de l'accessibilité donnée plus tôt est très contestable, car c'est une notion relative, étant donné que nous ne pouvons pas toujours déterminer clairement quels facteurs économiques fournissent une mesure raisonnable de ce qui est abordable ou non, ni nous ne savons pas toujours si nous pouvons distinguer le besoin d'avoir un logement et le désir d'en avoir un (SCHL, 2019). En d'autres mots, si je désire une résidence de luxe dans un quartier bourgeois, mais que le revenu dont j'ai besoin pour effectuer les paiements est supérieur à 30 %, je pourrais être classé sous cette définition comme ayant le besoin impérieux d'un logement. Ce n'est pas une idée simple, et sans effectuer un examen du revenu, nous n'avons aucun moyen de déterminer un besoin impérieux de logement ou un désir particulier. »

La réaction du ministre des Finances est tout naturellement confuse. « Alors, où en sommes-nous maintenant pour ce qui est des instructions que le Premier ministre nous a données? Il s'attend à ce que nous élaborions un plan de travail alors que nous avons des définitions très contestables? J'aurais pensé que les programmes conçus pour rendre le logement abordable aux jeunes familles impliqueraient de donner aux gens une sorte d'allègement financier sur leurs paiements à la banque s'ils souhaitaient devenir propriétaire, une sorte de réduction de loyer ou la possibilité de faire des économies avec une aide gouvernementale s'ils n'étaient pas encore en mesure d'acheter? N'est-ce pas là le problème qui a trait à la demande? En ce qui concerne l'offre, n'y a-t-il pas une définition ou un ensemble de programmes qui incitent les constructeurs à rendre le logement plus abordable? »

Une fois de plus, le président a expliqué que les constructeurs et les propriétaires sont des supporters sceptiques des mesures incitatives du côté de l'offre car elles peuvent être perçues comme interférant avec les forces du marché, mais cela peut changer avec des programmes comme l'Initiative de financement de la construction locative. Ils ont plutôt accueilli favorablement les programmes gouvernementaux s'ils ont besoin de faire avancer les demandes de zonage ou de réduire les obstacles municipaux ou provinciaux au développement comme le zonage ou les frais d'aménagement. Ceci dit, la demande du marché est souvent motivée par des emplacements désirables où les constructeurs peuvent obtenir les meilleurs prix pour les unités qu'ils ont bâties. Toutefois, il y a quelques constructeurs qui bâtissent des logements dans les zones périphériques des villes où les terrains sont moins chers, mais la critique est que cela contribue à l'étalement urbain. Le président a également indiqué que toute intervention gouvernementale pour rendre l'accessibilité au logement abordable, en particulier aux jeunes familles des grands centres urbains, sera respectée par les constructeurs avec une certaine résistance, car les constructeurs considèrent l'accessibilité financière comme étant un problème lié à la demande.

Le président de la SCHL a également indiqué que dans des centres comme Toronto et Vancouver, la rareté des terrains est un facteur important dans la hausse des prix de l'immobilier, tout comme l'est la demande croissante d'habitations unifamiliales. Il a aussi souligné une augmentation de la propriété extracôticière et la vacance de logements qui entraînent également un faible taux d'occupation en particulier à Vancouver, et dans une certaine mesure à Toronto. Plusieurs villes urbaines comme Halifax ont répondu aux problèmes du logement en faisant appel à une densification accrue, alors que d'autres ont fait appel à une « densification douce », ce qui veut dire essentiellement la création d'espace dans les centres-villes pour la construction d'immeubles à logements multiples, et ce qui permet d'exploiter plus efficacement les terrains résidentiels. Par exemple, une densification douce peut signifier la division parcellaire des terrains ou l'addition d'unités sans changer la densité de construction (Touati, 2012). L'augmentation de la densification a été une réponse aux coûts élevés d'infrastructure étant donné que les municipalités comptent sur les promoteurs pour créer un accès aux transports publics, aux routes, aux écoles et aux parcs, généralement dans les zones à faible densité. Les résidents dans ces régions expriment souvent le syndrome du PDMC (« pas dans ma cour ») parce qu'ils veulent une faible circulation, des voies dégagées, et d'autres commodités. Les municipalités ont réagi en proposant des aménagements qui offrent une diversification de l'habitat – ce qui signifie de plus petites maisons et de plus petites propriétés à gérer. Cela signifie également la construction d'habitations avec la possibilité d'y créer des appartements pour les membres de la famille élargie (Touati, 2013).

Du côté de la demande, le revenu des ménages fait grimper les prix ainsi que le prix du logement qui a largement dépassé la croissance des revenus. D'autre part, les revenus moyens des ménages sont parfois élevés et les constructeurs sont attentifs à ce que le marché est prêt à accepter, en particulier dans les grands centres urbains – en fixant des prix qui atteignent le seuil de 30 %. Ceci, en plus de l'élasticité des frais de logement et de subsistance, met de nombreuses familles en danger (Allard, 2008). Tout autant important, les jeunes familles en particulier veulent vivre à proximité des centres-villes où se trouve leur travail, ou habiter près de centres de transports en commun où la dépendance de véhicules privée est réduite (Levine, 2007).

Enfin, le ministre a commenté: « Je peux mieux comprendre la complexité de cette question, et pourquoi le Premier ministre cherche des réponses quant à la façon dont nous pouvons intervenir en tant que gouvernement national. Ce que j'entends est que si le PM veut que nous trouvions un moyen d'aider au mieux ces jeunes familles qui souhaitent vivre plus près des lieux de leur emploi, ce sont des endroits où les prix des logements tendent à être élevés étant donné que de nombreuses commodités comme l'accès aux médecins, aux centres de formation ou aux écoles y sont situées. Mais, j'entends également qu'il faut trouver un certain équilibre entre les facteurs qui entrent en compte en ce qui concerne le lieu, l'accessibilité et la composition du ménage, n'est-ce pas? » (Welch, 2013) (Levine, 2007).

Le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social ainsi que le président de la SCHL ont répondu que cela est exact, indiquant que la documentation sur le sujet fournit de nombreuses études qui suivent les décisions des ménages de vouloir s'installer à certains endroits, en plus du coût des logements, du revenu du ménage, de la mobilité de l'emploi, de la race et des besoins aux enfants. En fait, les jeunes familles veulent une meilleure qualité de vie, où toute réduction du temps de trajet est perçue comme un facteur de décision positif, car le fait de passer moins de temps dans les transports en commun ou en déplacement et plus de temps

avec les enfants est une considération majeure. Le ministre et le président ont tous les deux signalé que la complexité du problème est élevée parce qu'il y a autant d'études qui indiquent que le coût des logements est un problème important que d'études qui indiquent que la qualité de vie de la famille est un facteur important dans les choix de logement (Zhong, 2017).

« Je suis donc maintenant vraiment confus », a indiqué le ministre des Finances. « En quoi la compréhension de toute cette complexité nous aide-t-elle? Nous savons qu'il y a des problèmes d'offre et de demande, des forces du marché et des forces démographiques en jeu, mais nous savons également que les jeunes familles rencontrent des difficultés. Est-ce un problème d'offre ou de demande? Où les deux? »

« Avec respect, monsieur le ministre », a déclaré le président de la SCHL. « C'est vraisemblablement un problème à facettes multiples, mais si vous me permettez, il y a une autre dimension à ce problème social. Chacun des secteurs de compétence au Canada verront le problème de l'accessibilité au logement abordable différemment en fonction de leur propre démographie, des besoins et attentes des jeunes familles, des préférences sur la densification, des relations avec les constructeurs et propriétaires fonciers, et de la disposition politique. Ils verront également les choses différemment suivant la façon dont ils pensent pouvoir intervenir pour apporter la meilleure aide possible à ceux dans un continuum d'options en matière de logement. Autrement dit, le logement abordable sera perçu différemment par un organisme sans but lucratif qui veut construire ou louer des logements par rapport à un centre d'accueil qui examine l'abordabilité du point de vue de la durabilité à long terme au lieu des coûts initiaux d'achat ou de location. Je pense qu'il est vraiment important de se rappeler que le gouvernement fédéral a une capacité limitée d'influer sur cet enjeu autre que d'offrir des avantages pour stimuler les marchés de manière à aider ces familles. La question est de savoir comment les provinces et les municipalités peuvent intervenir pour aider les jeunes familles à se loger à un coût raisonnable. Certaines d'entre elles préféreront collaborer davantage avec les constructeurs et les propriétaires, les organismes sans but lucratifs et les centres d'accueil, et d'autres voudront plutôt collaborer avec les jeunes familles elles-mêmes.

Certaines voudront évidemment aborder toutes ces questions, mais il n'y a rien de simple dans cette situation que nombre d'économistes considèrent uniquement comme étant une question de marché. Si les constructeurs ne peuvent pas remplir les unités, ils baisseront leurs prix. S'il n'y a pas assez d'unités dans une zone géographique, ils voudront construire davantage s'il y a un bon retour sur leur investissement et s'ils peuvent couvrir leurs coûts. Et les organismes sans but lucratif et les coopératives construiront tant que leurs coûts peuvent être contrôlés et que les unités sont durables. »

Tous les ministres sont restés perplexes après ce court échange et ont voulu avoir une meilleure idée de ce que le gouvernement fédéral fait actuellement pour aborder la question du logement abordable. Ce qui a conduit à une deuxième présentation sur les programmes de la SCHL au sujet de la Stratégie nationale sur le logement.

## Stratégie nationale sur le logement

Le président de la SCHL présente son compte rendu sur la Stratégie nationale sur le logement (SNL) en se référant à un document d'orientation publié en mars 2018, « La stratégie nationale du logement au Canada : un chez-soi d'abord » (SCHL, 2018). Le document expose la nature de la stratégie et les divers programmes que le gouvernement national utilise pour appuyer la demande et les investissements du côté de l'offre dans le logement abordable. Même s'il y a des versions antérieures des politiques du logement, la SNL est une démarche du gouvernement actuel visant à communiquer une série de programmes nationaux en collaboration avec les provinces et les territoires.

La Stratégie nationale sur le logement s'appuie sur d'importants investissements dans le logement contenus dans les budgets fédéraux de 2016 et 2017, et investit 40 milliards de dollars supplémentaires sur 10 ans à compter d'avril 2018. La SNL fixe plusieurs objectifs, notamment : i) réduire le nombre total de ceux qui ont un besoin impérieux de logement de 530 000 sur un total de 1,7 million de personnes; et, ii) offrir à 300 000 ménages une aide financière par l'entremise de l'Allocation canadienne du logement. Au total, la SNL vise à construire 100 000 nouveaux logements et à réparer ou renouveler 300 000 autres.

La SNL est un amalgame de plusieurs programmes ayant pour but de promouvoir la demande ou d'influencer l'offre. Deux principaux programmes sont le Fonds national de co-investissement pour le logement (fonds de 15,9 milliards) et l'Initiative fédérale de logement communautaire. « Notre plan sera de promouvoir diverses communautés. Il permettra de construire des logements durables, accessibles, à revenu mixte et à usage mixte. Nous construirons des logements qui sont entièrement intégrés dans la communauté – à proximité des transports en commun, et à proximité des services publics. » (SCHL, 2018)

Une principale force de la SNL est son investissement dans les provinces, territoires et municipalités afin de les habiliter à répondre aux besoins impérieux de logements. La question du logement abordable est au centre des discussions avec les provinces et les territoires, et un nombre de programmes ont été mis en place aux deux niveaux pour déterminer comment le mieux y répondre. La SNL tente d'inclure divers partenaires pour trouver la meilleure façon de procéder, comme promis aux élections fédérales de 2016, y compris les groupes de logements communautaires, le secteur des coopératives d'habitation, le secteur privé et la communauté des chercheurs.

Historiquement, en ce qui concerne les interventions avec les provinces, territoires et municipalités au sujet du logement social, les gouvernements fédéraux précédents avaient transféré la responsabilité du parc de logements sociaux aux provinces et aux territoires dans les années 1990 en échange d'un soutien financier et d'une indemnisation. Les responsabilités avaient été transférées au moyen d'ententes sur le logement social, qui fixaient les conditions de tel financement. Nombre de ces ententes arrivent à échéance et le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de les remplacer. Le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard n'avaient pas conclu de telles ententes, ayant choisi plutôt de gérer le logement social sur une base de partage des risques et des coûts dans le cadre d'ententes bilatérales avec la SCHL. Les provinces et les territoires gèrent 80 % du parc de logements sociaux, et la SCHL en gère les 20 % restants, essentiellement dans les provisions de l'Initiative en matière de logements abordables (ILA).

Depuis 2011, les fonds précédemment alloués à l'ILA et aux programmes de rénovation hors réserve sont réunis sous une même enveloppe et fournis aux provinces et territoires dans le cadre de l'Initiative en matière de logements abordables (ILA). L'ILA a offert aux provinces et aux territoires la possibilité d'investir dans une gamme de programmes pour réduire le nombre de ménages nécessitant un logement. Nombre des programmes inscrits dans le cadre de l'ILA utilisent l'appariement des coûts pour augmenter l'offre de logements abordables, améliorer la qualité des logements abordables, renforcer l'accès aux logements abordables pour les Canadiens vulnérables et favoriser une vie sûre et indépendante. Ce programme a pris fin en 2019. Dans le cadre de la SNL en vigueur, les provinces et les territoires doivent assumer un rôle plus important dans l'aide au logement afin d'encourager une collaboration plus grande vers les objectifs nationaux.

En 2019-2020, plusieurs programmes résiduels visent à accroître le rôle des provinces et des territoires. D'abord, à compter de 2019-2020, une partie du financement prévu dans le cadre de l'Initiative contre la violence familiale par le biais de l'ILA est intégrée au Fonds national de co-investissement pour le logement fourni par la SCHL afin de construire de nouvelles habitations et revitaliser les centres d'accueil existants.

Ensuite, l'Initiative fédérale du logement communautaire (Phase I) fournira des fonds afin de prolonger les ententes d'exploitation expirant à la fin de 2019-2020, donnant aux fournisseurs de logements sous l'administration fédérale le temps de se préparer à la modernisation et la transition vers un nouveau programme de soutien locatif.

Enfin, les provinces et les territoires sont censés commencer à livrer les composantes de la SNL conformément à un nouveau cadre de partenariat pour le logement et suivant l'exécution des ententes bilatérales. Les subventions accordées au Financement prioritaire provincial/territorial, au Financement ciblé pour les logements dans le Nord et à l'Initiative du logement communautaire du Canada seront versées en 2020, et les fonds au titre de l'Allocation canadienne pour le logement seront débités en 2020-2021.

Pour s'étendre sur ce dernier point, la SNL effectuera des investissements dans le calendrier actuel totalisant 20,5 milliards de dollars (M\$) sur une période de 10 ans (plus 9 M\$ en contributions provinciales/territoriales de contrepartie escomptées) afin de travailler avec les provinces et les territoires, y compris (inclus les coûts déjà décrits mais mis à jour):

- 8,4 M\$ versés dans le cadre des ententes fédérales/provinciales/territoriales en vigueur de 2018-2019 à 2027-2028;
- 4,4 M\$ en investissements fédéraux dans les programmes de logement en 2016 et 2017;
- 4,3 M\$ pour une nouvelle Initiative de logement communautaire du Canada et des contributions provinciales/territoriales de contrepartie escomptées de l'ordre de 8,6 M\$;
- 2 M\$ pour une nouvelle Allocation de logement du Canada et 2 M\$ pour une contribution provinciale/territoriale de contrepartie;
- 1,1 M\$ pour les provinces et les territoires afin de répondre à des priorités distinctes en matière de logement, y compris l'abordabilité et 2,2 M\$ pour une contribution provinciale/territoriale de contrepartie; et
- 300 M\$ en financement fédéral supplémentaire pour répondre aux besoins de logement dans le Nord (SCHL, 2018).

Le président de la SCHL a clairement expliqué qu'une grande partie de la stratégie actuelle repose sur l'Initiative en matière de logements abordables (ILA) et l'Investissement relatif à l'ILA. La SNL ne part pas de zéro, mais malgré les engagements, il est difficile de trouver les bons instruments et programmes au niveau provincial-territorial. Le gouvernement fédéral préférerait que les provinces et les territoires utilisent les fonds fédéraux pour fournir des logements d'une manière qui répond aux objectifs de la SNL, tandis que les provinces et les territoires préféreraient utiliser les fonds qu'ils jugent appropriés. Cela rend difficile un plan national et universel du logement. Pour le président de la SCHL, « L'argent et l'engagement politique sont là, mais nous ne savons pas encore quoi faire à partir d'ici étant donné ces enjeux », a-t-il indiqué. « Il y a des questions politiques à prendre en compte. »

Sur cette longue explication, le ministre des Finances a conclu : « Bon. Dans un premier temps, il s'agit peut-être de trouver comment les fonds ont été utilisés auparavant, et ce que nos contreparties provinciales et territoriales comptent faire maintenant. Est-ce bien cela? »

Tous les ministres sont d'avis que la mise en œuvre est toujours le problème. « Nous devons nous revoir dans une semaine environ pour connaître les premières impressions de tout le monde au sujet des préférences des provinces et territoires concernant ce qu'ils aimeraient ou devraient faire avec les subventions fédérales, ou si nous avons même la bonne stratégie en place », a indiqué le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social.

« C'est exact, je pense », a dit le ministre des Finances. « Nous avons besoin de connaître leurs préférences, bien sûr, mais je veux vraiment savoir comment ils voient les besoins concernant le logement abordable pour les jeunes familles en tant que sous-ensemble de tous ces autres groupes – quoi que nous entendions par cela. Et nous devons savoir quelles options ce groupe de travail compte examiner en fonction de ce que nous apprenons des provinces et des territoires afin que nous puissions avoir un plan national durable. »

## LE DÉFI DE L'AFFAIRE

Malgré les initiatives contenues dans la SNL, l'une des grandes préoccupations des parlementaires est précisément le montant de financement redirigé vers le logement abordable (Londerville, 2019), et si les provinces et les territoires seront en mesure de profiter des fonds compte tenu de leurs propres besoins et préférences.

Le président de la SCHL a expliqué que les subventions fédérale-provinciale-territoriale destinées à remplacer les ententes bilatérales sont en grande partie incertaines, surtout avec le retrait du Québec, selon une étude récente du BDP (BDP, 2019, p.16). « Des facteurs d'incertitude existent toutefois : la conception des initiatives dans le cadre du Partenariat FPT fait encore l'objet de négociations bilatérales, et l'on ignore comment le Partenariat sera mis en œuvre au Québec, puisque la province n'y souscrit pas. » Comme tel, on peut se demander si la Stratégie nationale sur le logement reflète les objectifs provinciaux et territoriaux en matière de logement, et s'il existe une certitude que la SNL peut être mise en œuvre dans sa forme actuelle.

À ce titre, le gouvernement fédéral cherche des options sur la meilleure façon de naviguer dans la complexité des logements abordables au Canada concernant les jeunes familles. Le gouvernement fédéral a-t-il des options pour rapprocher la SNL de sa mise en œuvre?

Les trois questions (au début de l'affaire) auxquelles est confronté le groupe de travail du Cabinet devront être abordées dans les questions de la section de la tâche ci-dessous. Il convient de noter l'échéancier: le ministre des Finances veut obtenir dans une semaine environ les commentaires des provinces et des territoires concernant leurs besoins et leurs préférences au sujet de l'accès au logement abordable pour les jeunes familles. Ces commentaires constitueront ensuite la base des efforts du groupe de travail pour élaborer un plan à l'intention du Premier ministre, lequel respectera le délai de deux mois tel que demandé par le Premier ministre.

## VOTRE TÂCHE

Votre tâche en tant que cette équipe de sous-ministres adjoints (SMA) est de préparer un compte rendu ministériel sous forme de présentation en PowerPoint de 25 diapositives au maximum, laquelle expose clairement aux ministres :

- La nature du ou des problème(s) du logement abordable au(x)quel(s) doit faire face VOTRE secteur de compétence aujourd'hui de manière générale en ce qui concerne les jeunes familles (votre province de résidence pour votre équipe);
- Un ensemble de politiques et de préférences en matière de mise en œuvre qui, selon vous, conviennent le mieux à VOTRE compétence provinciale pour aborder l'abordabilité pour les jeunes familles;
- Une proposition incluant des options quant à ce que vous croyez être le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine politique pour autant qu'elles touchent à VOTRE compétence et ses préférences politiques, tel qu'indiqué sous le deuxième point ci-dessus. (Note : vous n'êtes pas tenu d'approfondir les preuves sur ce point, mais plutôt de fournir une évaluation raisonnée des options crédibles.)
- Un ensemble d'annonces possibles avec une stratégie de mise en œuvre qui peuvent être réalisées au cours des 12-15 prochains mois par le gouvernement fédéral (ceci inclut un plan de communication, les risques et menaces, le coût s'il y a lieu).

Pour guider vos discussions initiales, vous pourriez envisager de penser au logement abordable pour les jeunes familles du point de vue de votre compétence, où les décisions politiques sont prises de manière à maximiser les ressources disponibles ou à répondre à ceux qui en ont le plus besoin. La SNL est une stratégie très vaste et complexe, et il n'est peut-être pas conseillé d'en traiter toutes les parties. En outre, le groupe de travail ministériel peut apprécier la façon dont vous choisissez d'analyser la question du logement abordable qui est pertinente pour votre compétence (par ex. : le besoin, le mode d'occupation du logement, le secteur de compétence).

Ensuite, vous pourriez prêter attention aux facteurs qui constituent l'élaboration de politiques réfléchies et la mise en œuvre réalisable des politiques. Il peut s'agir de questions concernant: la compétence et l'autorité; l'alignement des politiques; la cohésion des politiques, y compris des idées telles que l'établissement d'équilibre entre l'étalonnage des politiques et les populations cibles avec l'universalité; la faisabilité des politiques, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre; et, bien sûr, la politique de prise de décision.

## RÉFÉRENCES

- Allard, S. W. (2008). *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*. (*Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State* [Hors d'atteinte: le lieu, la pauvreté et le nouvel État-providence américain]. New Haven, CT: Yale University Press.
- SCHL. (Mai 2017). *Financement de la construction de logements locatifs*. Extrait de la SCHL: <http://www.focus-consult.com/wp-content/uploads/Assessment-of-CMHC-Rental-Const>
- SCHL. (2018). *À propos du logement abordable au Canada*. Extrait de la SCHL: <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/Developing-andRenovating/Develop-New-Affordable-Housing/Programs-and-information/About-Affordable-Housing-inCanada>
- SCHL. (Mars 2018). *Stratégie nationale sur le logement du Canada*. Extrait de la SCHL: <https://eppdscrmssa01.blob.core.windows.net/cmhcprodcontainer/sf/project/placetocallhome/pdfs/canada-national-housing-strategy>
- SCHL. (Janvier 2019). *Définir l'abordabilité du logement au Canada*. Extrait de la SCHL – Recherche en action - <https://eppdscrmssa01.blob.core.windows.net/cmhcprodcontainer/sf/project/cmhc/pubsandreports/research-insights/2019/research-insight-defining-affordability-housing-canada>
- Levine, J. (2007). Rethinking Accessibility and Jobs-Housing Balance [Repenser l'accessibilité et l'équilibre emploi-logement]. *Journal of American Planning Association*, 64(2), pp.133-49.
- Londerville, J. (10 avril 2019). Jury's still out on whether housing strategy will result in enough affordable units [Le jury ne sait toujours pas si la stratégie du logement se traduira par un nombre suffisant de logements abordables]. *The Hill Times*. Extrait de: <https://www.hilltimes.com/2019/04/10/jurys-still-out-on-whether-housing-strategy-will-result-in-enough-affordable-units/195741>
- McClintock, A. (12 décembre 2019). "Missing Middle" key to solving housing affordability, experts say [« Le milieu manquant », la clé pour résoudre l'abordabilité du logement, selon les experts]. *Globe and Mail*. Extrait de: <https://www.theglobeandmail.com/business/article-missing-middle-key-to-solving-housing-affordability-experts-say/>
- BDP. (18 juin 2019). *Dépenses fédérales de programmes consacrés à l'abordabilité du logement*. Extrait des documents et rapports: [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Housing\\_Affordability/Federal%20Spending%20on%20Housing%20Affordability%20EN.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Housing_Affordability/Federal%20Spending%20on%20Housing%20Affordability%20EN.pdf) PBO.
- BCP. (5 décembre 2019). *Aller de l'avant ensemble*. Extrait du discours du Trône: <https://www.canada.ca/fr/privy-council/campaigns/speech-throne/moving-forward-together.html#strengthening-the-middle-class>

- Statistique Canada. (2016). *Recensement de la population*. Extrait du recensement canadien de 2016: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025c-fra.htm>
- Touati, A. (2012). L'habitant maître d'ouvrage. Au cœur de la densification pavillonnaire. *Études foncières*, (157), pp.34-39
- Touati, A. (Juin 2013). *Soft Densification in Canada: The example of accessory apartments in Ontario* [La densification douce au Canada: l'exemple des appartements accessoires en Ontario]. Extrait de metropolitics.org: <https://www.metropolitiques.eu/Soft-densification-in-Canada.html>
- Welch, T. (2013). Equity in transport: The distribution of transit access and connectivity among affordable housing units [Équité dans les transports : la répartition de l'accès aux transports en commun et la connectivité entre les logements abordables]. *Transport Policy*, (30), pp.283-93.
- Zhong, Q. (2017). A multi-objective optimization model for locating affordable housing investments while maximizing accessibility to jobs by public transportation [Un modèle d'optimisation multi-objectif pour localiser les investissements en logements abordables tout en maximisant l'accessibilité aux emplois par les transports en commun]. *Urban Analytics and City Science*, 46(3), pp.490-510