



Projet de recherche  
sur les politiques

Policy Research  
Initiative

# Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion

Rapport de synthèse

**Août 2005**

Projet du PRP  
**Nouvelles approches pour lutter contre la  
pauvreté et l'exclusion**

**Canada**



**Politiques et pratiques en matière de logement  
dans un contexte de pauvreté et d'exclusion**

**Rapport de synthèse**

**Août 2005**

PH4-24/2005F-PDF  
ISBN 0-662-74675-9

## Table des matières

Introduction : Le logement et la problématique de la pauvreté et de l'exclusion....	1
L'état du logement au Canada.....	3
L'itinérance : une forme extrême d'exclusion de logement .....	4
Une nouvelle image .....	8
Déterminants de l'exclusion de logement .....	8
Groupes vulnérables .....	11
Les Autochtones .....	11
Les chefs de famille monoparentale non autochtones .....	12
Les locataires âgés.....	12
Les nouveaux immigrants.....	12
Incidences sur la politique sociale .....	13
De nouvelles approches pour résoudre les problèmes de logement et d'itinérance .....	14
Méthodes d'action sur l'offre .....	15
Méthodes de gestion de la demande .....	17
Méthodes mixtes.....	20
Leçons apprises et écarts à combler .....	21
Modèles de gouvernance .....	23
Le système actuel .....	23
Le coût ultime du fossé entre la politique de logement et l'ensemble des politiques sociales.....	25
Accords de gouvernance possibles .....	26
Les structures actuelles de gouvernance du côté de l'offre semblent appropriées.....	26
Les structures de gouvernance du côté de la demande doivent être mieux définies.....	27
Vers l'unification.....	27
Conclusion.....	30
Bibliographie.....	33

## **Remerciements**

Le présent document présente une synthèse du rôle déterminant que joue le logement dans les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion. Cette synthèse est basée sur les travaux de Stuart Sykes du PRP ainsi que les résultats de la table ronde organisée conjointement avec le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), durant le mois d'octobre 2004.

Tout le long de la rédaction de ce rapport, l'auteur a reçu des commentaires judicieux de la part de Jeff Frank, Jean Kunz et Kaili Lévesque du PRP. Ce document a bénéficié aussi des commentaires écrits soumis par le professeur Damaris Rose de l'Institut national de la recherche scientifique, Marie-Chantal Girard et Michael Bulhuis, anciennement du Secrétariat national pour les sans-abri, de même que Jim Zamprelli et Brian Davidson de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

## **À propos du présent rapport**

Le PRP contribue à la planification à moyen terme des politiques du gouvernement du Canada en dirigeant des projets de recherche multidisciplinaires et en canalisant le savoir et l'expertise du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne reflètent pas toujours les opinions du gouvernement du Canada ou des ministères, organismes et partenaires participants.

# **Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion**

## **Rapport de synthèse**

### **Introduction : Le logement et la problématique de la pauvreté et de l'exclusion**

Au cours de la dernière décennie, le concept de pauvreté a évolué. N'ayant plus pour thème exclusif le manque à gagner qui peut frapper l'individu à certaines étapes de sa vie, il englobe désormais les innombrables ressources et situations qui, au cours d'une vie, peuvent contribuer à un manque persistant de revenu ou saper la capacité qu'ont les pauvres de prendre part à l'économie et à la société générales.

Dans cette optique plus globale, il est plus pertinent que jamais de s'interroger sur l'exclusion sociale, car elle se rattache à plusieurs autres paramètres du bien-être, notamment la possession d'un capital humain, social et physique. Quand ce capital est faible, on risque d'être exclu de nombreux secteurs de la société canadienne ou de devenir plus vulnérable à cette exclusion. Ainsi, l'accès aux biens et aux services, la participation à l'économie et l'interaction sociale peuvent être compromis si on ne possède pas les biens qui, sous forme d'économies et de placements, peuvent servir de tampon en cas de déboires financiers. Il est difficile de s'assurer des revenus convenables et une place sur le marché du travail quand on est dépourvu du capital humain – autrement dit des compétences – en demande sur ce marché. Le capital social, soit les ressources offertes par le réseau social, peut également avoir une influence sur le déclenchement, la durée et la cessation des épisodes de manque à gagner et d'exclusion.

Tout en faisant mieux connaître les difficultés et le vécu quotidien des pauvres, une approche qui fait place à la notion d'exclusion met en évidence les obstacles qui, outre celui du faible revenu, doivent être levés si on veut permettre à l'individu d'échapper à l'état de démuné. Quand nos biens, l'ensemble de nos compétences et nos relations sont érodés, nous sommes souvent plus vulnérables aux événements négatifs mineurs (comme une dépense imprévue) que vivent quotidiennement la plupart des membres de la société. Si ceux qui font partie intégrante de la société peuvent normalement, en cas de difficultés, modifier leurs activités et projets pour tirer parti de leurs biens et faire appel à leur famille, à leurs amis et aux programmes communautaires, les exclus qui vivent dans la pauvreté et rencontrent les mêmes problèmes peuvent perdre pied et se voir contraints à des compromis peu souhaitables. Pour empirer les choses, ces compromis et la vanité de leurs efforts pour sortir de la pauvreté et de l'exclusion peuvent, avec le temps, les pousser au désespoir et susciter chez eux une horreur du risque qui ne peut que détériorer davantage leur capacité d'échapper à la pauvreté et à l'exclusion<sup>1</sup>.

À la lumière de cette nouvelle interprétation, l'offre de logements convenables (y compris l'aide à l'accession à la propriété, sous ses formes individuelles ou collectives) est de plus en plus considérée comme un problème fondamental à résoudre si on veut effectivement réduire la pauvreté et l'exclusion. Le logement agit comme un catalyseur en ce sens qu'outre les avantages qu'il présente en soi, il peut promouvoir d'autres formes de soutien, voire en intensifier l'efficacité. Le logement, cet espace qui doit insuffler un sentiment de stabilité et de sécurité physique, peut assurer la continuité qui s'impose pour établir et maintenir le capital et les relations clés sans lesquels il est impossible d'éviter la marginalisation. Il peut constituer également un précieux point d'attache où il est possible de prendre un nouveau départ après avoir connu des bouleversements personnels. Plus simplement, une maison est un foyer, un lieu où l'on peut mettre de l'ordre dans sa vie (Daly, 1996, p. 149).

Malheureusement, même si les chercheurs, les activistes et les analystes des politiques sont largement acquis à ce raisonnement, un fossé persiste entre ceux qui s'intéressent aux questions de logement et ceux qui s'intéressent aux politiques sociales de façon plus générale. Ce fossé peut limiter l'utilité des politiques de logement, faire manquer les occasions qui s'offrent de s'attaquer aux grandes priorités socioéconomiques et compliquer les efforts pour accroître la coordination ou pour déterminer les investissements requis dans ce secteur stratégique.

#### Encadré 1

#### **Classification du besoin impérieux de logement**

Un processus en deux étapes est utilisé pour évaluer l'état du logement au Canada et pour déterminer le nombre de Canadiens et de Canadiennes qui vivent dans un besoin impérieux de logement. L'évaluation initiale des besoins est fonction de trois critères (Pomeroy, p. 2) :

- *Taille* : on détermine d'après la Norme nationale d'occupation si les ménages ont un nombre suffisant de chambres à coucher compte tenu de la composition de la famille (mesure du surpeuplement).
- *Qualité* : il s'agit ici de mesurer le bon état de l'habitation pour déterminer si elle est sécuritaire, possède des installations sanitaires de base et est habitable sans réparation majeure.
- *Abordabilité* : ce critère est fondé sur le rapport entre les dépenses de logement et le revenu total du ménage; les ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu avant impôt au logement sont considérés comme en situation de besoin.

La seconde partie du processus consiste à déterminer si les ménages qui rencontrent un ou plusieurs de ces problèmes ont accès à des solutions de rechange abordables dans la même collectivité. Si tel n'est pas le cas, ils sont considérés comme étant dans un besoin impérieux de logement.

Cette façon de mesurer le besoin impérieux de logement a ses limites. Les mesures de la taille et de la qualité sont toutes deux assez subjectives, en ce sens qu'elles ne tiennent pas compte de signes importants de difficultés de logement, par exemple la cohabitation de familles, tant qu'il n'y a pas surpeuplement. De plus, ces mesures reposent sur l'hypothèse d'un haut degré de mobilité, ce qui n'est peut-être pas le cas pour les familles qui dépendent beaucoup de certains services, par exemple le transport en commun. Néanmoins, cette mesure des difficultés de logement est une base utile pour y fonder la recherche et l'élaboration de politiques.

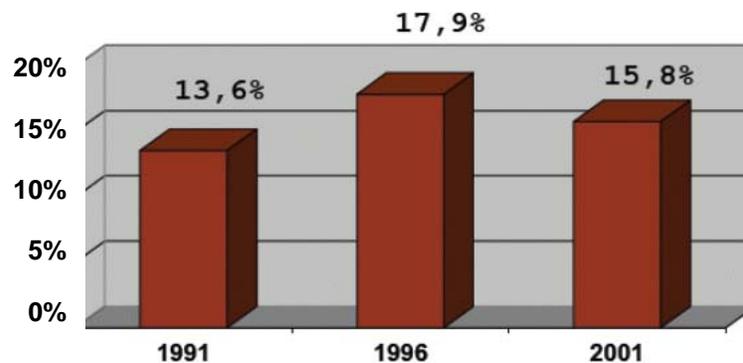
Source : Engeland et Lewis, p. 27

## L'état du logement au Canada

Dans l'ensemble, le système canadien de logement répond bien aux besoins de la grande majorité des Canadiens et des Canadiennes. En fait, en moyenne, les normes canadiennes en matière d'habitation sont généralement considérées comme égales ou supérieures à celles de tout autre pays (Hulchanski, 2002, p. 5).

Néanmoins, le système de logement du Canada ne répond pas aux besoins de toute la population. Près d'un ménage canadien sur six (15,8 %) éprouve un « besoin impérieux de logement », c'est-à-dire qu'il vit dans des conditions dangereuses, insatisfaisantes ou trop coûteuses (voir encadré 1). En 1996, la répartition des ménages qui vivaient dans un logement insatisfaisant était à peu près la même dans les régions urbaines que dans les régions rurales, encore que le logement inférieur aux normes<sup>2</sup> ait été légèrement plus répandu dans les régions urbaines (39 % des ménages) que dans les régions rurales et rurales du Nord (31 et 33 % respectivement). Le plus troublant est que les problèmes de logement sont manifestement bien ancrés dans le Canada d'aujourd'hui. Depuis le sommet qu'il a atteint en 1996, le taux du besoin impérieux de logement a diminué au cours des dernières années; les niveaux de 2001 demeurent obstinément au-dessus de ceux de 1991 en dépit d'une forte croissance économique (figure 1). Il semblerait que si le marché canadien du logement fonctionne bien pour la plupart des Canadiens et Canadiennes, il reste matière à amélioration.

**Tableau 1 : Besoin impérieux de logement au Canada de 1991 à 2001**



Source : SCHLb, 2004.

Un examen plus approfondi de la question laisse entrevoir les endroits où cette amélioration pourrait être apportée. La plupart des ménages (84,2 %) classés parmi ceux qui éprouvent un besoin impérieux de logement ne répondent pas à un seul des trois critères utilisés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). À l'échelle nationale, trois des ménages qui éprouvent un besoin impérieux de logement sur quatre (75,3 %) se retrouvent dans cette situation uniquement pour des raisons d'abordabilité. Le manque de logements de taille et de qualité convenables explique que 2,5 et 6,3 % respectivement de tous les ménages aient un besoin impérieux de logement.

Toutefois, les chiffres nationaux ne permettent pas de voir que les causes de ce besoin varient beaucoup entre les régions urbaines et les régions non urbaines. L'abordabilité et la taille en sont les causes les plus importantes dans les régions essentiellement urbaines. Dans les régions voisines des centres métropolitains (régions intermédiaires et régions rurales voisines<sup>3</sup>), ce sont cependant les questions d'abordabilité qui constituent la principale préoccupation. Par contre, dans les régions rurales du Nord, le manque de logements de taille convenable est un problème beaucoup plus fréquent que le manque de logements abordables (Rupnik et coll., 2001).

Compte tenu de la variabilité géographique des problèmes, les interventions du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux devraient donc être souples et sensibles aux besoins locaux. L'étude de l'ultime forme d'exclusion, à savoir le phénomène des sans-abri, ne fait que nous conforter dans cette opinion.

### **L'itinérance : une forme extrême d'exclusion de logement**

La relation entre le logement et le phénomène des sans-abri, communément qualifié d'itinérance, est complexe. Comme le fait remarquer Hulchanski (2002, p. 7), bien que « le phénomène des sans-abri ne [soit] pas *seulement* un problème de logement, *c'est toujours* un problème de logement ». Cette phrase concise montre fort justement que l'on considère les activités du marché du logement et les problèmes rencontrés par ceux qui sont en dehors du marché comme des enjeux connexes mais distincts.

Le fait que les problèmes de logement et d'itinérance étaient, jusqu'à tout récemment, du ressort de deux ministères différents illustre bien cette distinction. Dans l'ancien régime, la SCHL et le Secrétariat national pour les sans-abri se rendaient bien compte qu'il y avait des liens entre leurs responsabilités respectives et entreprenaient des interventions stratégiques communes, mais les deux organisations exploitaient généralement leurs programmes respectifs séparément<sup>4</sup>. Aujourd'hui encore, sous la direction d'un seul ministre, un fossé administratif demeure. Toutefois, du point de vue de la pauvreté et de l'exclusion, la distinction entre ces deux entités n'a guère de pertinence, car l'itinérance devient l'ultime expression du problème de logement. Plus précisément, le sans-abri, exclu du capital physique, vit dans un état d'instabilité qui peut être le résultat d'une pauvreté persistante et aggrave les effets négatifs de sa situation socioéconomique.

S'il existe différentes définitions de l'itinérance, il est généralement admis que cet état n'est pas une « ...caractéristique d'un individu mais plutôt une situation de vie qui peut être temporaire, périodique ou plus ou moins permanente » (Bégin et coll., 1999, p. 7). Trois formes d'itinérance ont été définies. La première, l'itinérance chronique, en est la forme la plus radicale, vécue par des gens en marge de la société, souvent affligés de problèmes de drogues ou d'abus d'alcool ou encore de maladie mentale. La deuxième forme, l'itinérance cyclique, affecte ceux qui ont perdu leur logement à la suite d'un changement de situation, par

exemple une perte d'emploi, un déménagement, une peine d'emprisonnement ou une hospitalisation. La dernière forme, l'itinérance temporaire, frappe ceux qui se retrouvent sans abri à la suite d'un désastre ou d'un important changement de situation personnelle, comme une séparation; ce groupe est habituellement exclu de la recherche en raison de la nature souvent transitoire de ce changement de situation (Bégin et coll., 1999, p. 8).

Ces catégories rendent bien compte des différents problèmes rencontrés par les sans-abri. Toutefois, du point de vue des politiques, il est utile de considérer le phénomène de l'itinérance tant en fonction du « risque d'itinérance » que de « l'itinérance absolue », ce qui permet de voir dans ce phénomène un processus sur lequel on peut agir plutôt qu'une situation socioéconomique à laquelle les politiques doivent réagir.

#### *Personnes à risque d'itinérance*

Il est difficile de déterminer les personnes à risque d'itinérance, considérées en gros comme étant les familles et les individus qui « possèdent un refuge en règle, mais qui vivent dans des conditions précaires » (Pomeroy, 2001, p. 3) [traduction], en raison de la complexité des événements qui mènent à l'itinérance. Ce processus, qui comprend de nombreux stades, n'est ni linéaire, ni prévisible. À chaque stade, divers facteurs, par exemple les niveaux personnels de capital humain et social, la santé mentale, l'accessibilité du soutien et des services au sein de la collectivité, les tendances macroéconomiques et les politiques gouvernementales, peuvent raccourcir ou faire dévier le chemin qui mène à l'itinérance.

Malgré cette complexité, l'abordabilité du logement est d'une importance capitale dans ce processus. Si un ménage consacre un fort pourcentage de son revenu au logement, il devient plus vulnérable aux autres revers d'ordre socioéconomique susceptibles de déclencher un épisode d'itinérance. De ce fait, on peut utiliser un rapport frais de logement-revenu élevé (RFLR) comme indicateur utile de la vulnérabilité. En employant cette mesure, la SCHL a déterminé qu'en 2001, 590 100 ménages en situation de besoin impérieux de logement consacraient 50 % de leur revenu ou plus au logement. La moyenne des rapports frais de logement-revenu atteignait pour ces ménages le pourcentage exorbitant de 67 % (SCHL, 2004g). Des niveaux de dépenses de ce genre sont très difficiles à supporter, surtout quand surviennent de nouvelles difficultés socioéconomiques.

À l'image des besoins de logement en général, la répartition spatiale des ménages à risque d'itinérance est très diversifiée. Les études effectuées dans onze grandes régions métropolitaines de recensement (RMR) confirment que, comme on l'a toujours pensé, le risque d'itinérance est plus élevé dans le centre des villes, mais qu'en ce qui concerne le nombre total des ménages à risque, le problème de l'itinérance est plus aigu dans les banlieues, surtout dans les banlieues proches. On a également constaté que le risque d'itinérance différait considérablement selon l'endroit et le type de ménage; malgré des différences notoires selon la région métropolitaine et la structure familiale, les ménages de type familial à

risque (ménages unifamiliaux et familles monoparentales) sont plus susceptibles de se retrouver dans les banlieues tandis que les ménages de type non familial à risque (à une seule ou à plusieurs personnes) sont plus susceptibles de se retrouver dans le centre-ville. Compte tenu de la diversité de ces situations, les problèmes varient considérablement dans les RMR du Canada et soulèvent des questions à l'égard de la répartition d'importants services sociaux comme les banques d'alimentation et les refuges (Bunting et coll., 2003).

#### *Itinérance absolue*

L'itinérance absolue (le phénomène des sans-abri tel qu'on l'entend habituellement) est elle aussi difficile à mesurer. Le côté transitoire de cette catégorie, qui se définit en gros par l'absence d'un toit, de quatre murs et d'une porte qui peut être refermée sur un espace personnel de vie privée et de sécurité, engendre plusieurs problèmes de définition et de méthodologie qu'il faut surmonter si on veut obtenir des chiffres exacts. En 1999 encore, des divergences d'opinions quant à la question de savoir qui classer comme sans-abri et comment recueillir des renseignements sur ce groupe avaient eu comme résultat la quasi-inexistence de données nationales officielles sur les sans-abri. Cette situation était si grave qu'elle a été qualifiée par le comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels de lacune statistique nécessitant une attention immédiate (Bégin et coll., 1999, p. 12).

Aujourd'hui, bien que les causes et les solutions de l'itinérance continuent à susciter débats et désaccords, et que les données officielles nationales demeurent rares sur les sans-abri, un consensus commence à se dégager. On peut trouver dans un rapport établi par le Social Planning and Research Council of British Columbia (SPRC) pour la SCHL les causes principales du phénomène des familles sans abri :

- le manque de logements abordables de bonne qualité;
- la pauvreté croissante entraînée par une aide au revenu insuffisante et un salaire minimum faible;
- le financement insuffisant des programmes de soutien;
- la discrimination;
- la violence familiale.

Une étude effectuée par le Conseil canadien de développement social (CCDS) pour l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) a abouti à des conclusions analogues (SCHL, 2003).

Cependant, au-delà de ces observations de haut niveau, un nouveau corpus de recherches entreprises par des groupes locaux et des administrations municipales montre que les problèmes rencontrés par les sans-abri peuvent différer considérablement d'une collectivité à l'autre. Par exemple, les besoins des Autochtones sont beaucoup plus flagrants parmi les sans-abri de Vancouver que parmi ceux de Toronto ou d'Ottawa (Vancouver, 2002, p. vii). Toronto, par contre,

s'inquiète de la proportion croissante de familles et de réfugiés qui fréquentent les foyers d'hébergement (Toronto, 2001, p. 4).

Des recherches plus approfondies et de plus grande envergure s'imposent pour cerner les problèmes précis et déterminer les mécanismes qui pourraient permettre de renforcer l'inclusion sociale. Des travaux récemment menés à Ottawa nous donnent une idée de la forme que ces recherches élargies pourraient prendre (encadré 2). Il est toutefois évident qu'à l'image des problèmes de logement en général, les difficultés rencontrées par les sans-abri diffèrent considérablement d'un endroit à l'autre.

#### Encadré 2

##### **Panel d'étude sur l'itinérance à Ottawa**

Le Panel d'étude sur l'itinérance à Ottawa est le premier organisme en son genre au Canada ayant pour mission d'examiner les voies qui permettent de sortir de l'itinérance en suivant dans le temps des itinérants, au moins deux groupes communautaires se livrent à des recherches sur la population de sans-abri d'Ottawa.

Initiative conjointe des universités d'Ottawa, Carleton et St. Paul, de la ville d'Ottawa et de l'Alliance pour résoudre la question des sans-abri, ce panel s'efforce de cerner les sous-groupes de la population de sans-abri d'Ottawa en se fondant sur l'état de santé. Ses recherches lui ont permis de constater que cette population se compose de sous-groupes distincts qui diffèrent selon la gravité de leur maladie ou de leur toxicomanie. Elles ont confirmé que de nombreux sans-abri étaient en mauvaise santé ou connaissaient des problèmes de consommation abusive d'alcool ou d'autres drogues qui exigent vraisemblablement de considérables mesures sociales et de nombreux services de consultation. Toutefois, le panel a également constaté qu'une forte proportion de ce groupe était sans abri avant tout pour des raisons économiques et que rares étaient en son sein les personnes atteintes d'une maladie débilante. On commence donc à se rendre compte que beaucoup de ces personnes pourraient être aidées par des programmes sociaux de base (p. ex. des logements sociaux, des subventions locatives, un soutien du revenu) et deviendraient sans doute autonomes si la situation économique et l'accès aux emplois s'amélioraient. Cette distinction entraîne de sérieuses répercussions sur le ciblage et sur l'affectation des ressources.

Un autre groupe de chercheurs des universités Carleton et d'Ottawa a entrepris d'étudier la population de sans-abri nés à l'étranger que compte Ottawa. Les chercheurs ont constaté que dans la région d'Ottawa, ce sont les facteurs financiers qui viennent en tête des raisons de l'itinérance pour tous les sans-abri, suivis de près par la violence conjugale et les conflits familiaux. On pourrait donc en conclure que des mesures du même genre seraient profitables aux deux groupes. Pareille hypothèse nous ferait toutefois oublier que la fréquence de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues est plus faible parmi la population née à l'étranger et que les personnes nées à l'étranger semblent recourir moins souvent aux services gouvernementaux que leurs homologues nés au Canada. Cette constatation a des répercussions importantes sur la conception des programmes sociaux et des initiatives d'action directe.

À ce jour, les chercheurs ont conclu qu'à Ottawa, la majorité des itinérants était sans abri pour des raisons économiques. Leurs travaux ont cependant permis de déterminer aussi qu'il y avait de gros problèmes de santé et de toxicomanie parmi le reste de la population de sans-abri et que la population d'Ottawa née à l'étranger s'était montrée plus difficile à atteindre par les programmes et mécanismes traditionnels d'aide sociale. Ces constatations donnent à penser que l'amélioration des conditions économiques et du marché de l'emploi locaux, conjuguée à des services de soutien très précisément ciblés pour les personnes qui se trouvent sans abri pour des raisons sociales ou médicales, pourrait faire beaucoup pour réduire l'itinérance à Ottawa.

Sources : Aubrey et coll. (2004); Klodawsky et coll. (2004).

## **Une nouvelle image**

De ce bref examen, commence à émerger une image de la situation du logement au Canada.

Au palier national, les mesures prises dans le domaine de l'abordabilité pourraient effectivement réduire l'incidence globale du besoin impérieux de logement. Toutefois, les différents déterminants locaux de l'exclusion de logement donnent à penser que des interventions stratégiques adaptées aux besoins précis des collectivités pourraient être nécessaires. Il en va plus particulièrement ainsi lorsqu'on vise les problèmes rencontrés par les sans-abri. Ceux-ci connaissent toutes sortes de difficultés d'ordre personnel et social – revenu, santé mentale et physique, situation familiale – qui varient beaucoup d'une personne et d'un endroit à l'autre.

L'adoption de politiques efficaces exige une vaste approche horizontale, sensible à tout l'éventail des problèmes de logement présents dans chaque collectivité. La portée et la conception de ces politiques doivent toutefois cibler efficacement les causes des difficultés de logement et aider ceux qui sont les plus vulnérables.

## **Déterminants de l'exclusion de logement**

L'exclusion de logement est le résultat complexe d'une profusion d'expériences. On attribue souvent aux frais de logement le nombre de personnes qui vivent dans des habitations inférieures aux normes, ou l'incidence de l'itinérance. Cette position a son bien-fondé, car l'abordabilité générale est étroitement liée à la rareté sur le marché urbain du logement, situation qui peut nuire aux économiquement faibles. De la sorte, on peut prétendre que l'exclusion de logement est la conséquence d'un mauvais urbanisme et de politiques déficientes qui, en dépit des bonnes intentions, peuvent se traduire par des préjudices non intentionnels.

Ce genre d'explications est toutefois assez superficiel et passe sous silence une foule d'autres processus qui influent sur l'issue des problèmes de logement. Si le manque de ressources financières occupe une place de choix dans l'apparition de difficultés de logement, il n'est pas seul à provoquer l'exclusion du logement acceptable et ce n'est pas à lui seul non plus qu'il prend les gens au piège de la pauvreté et de l'exclusion. Il faut tenir compte d'autres enjeux.

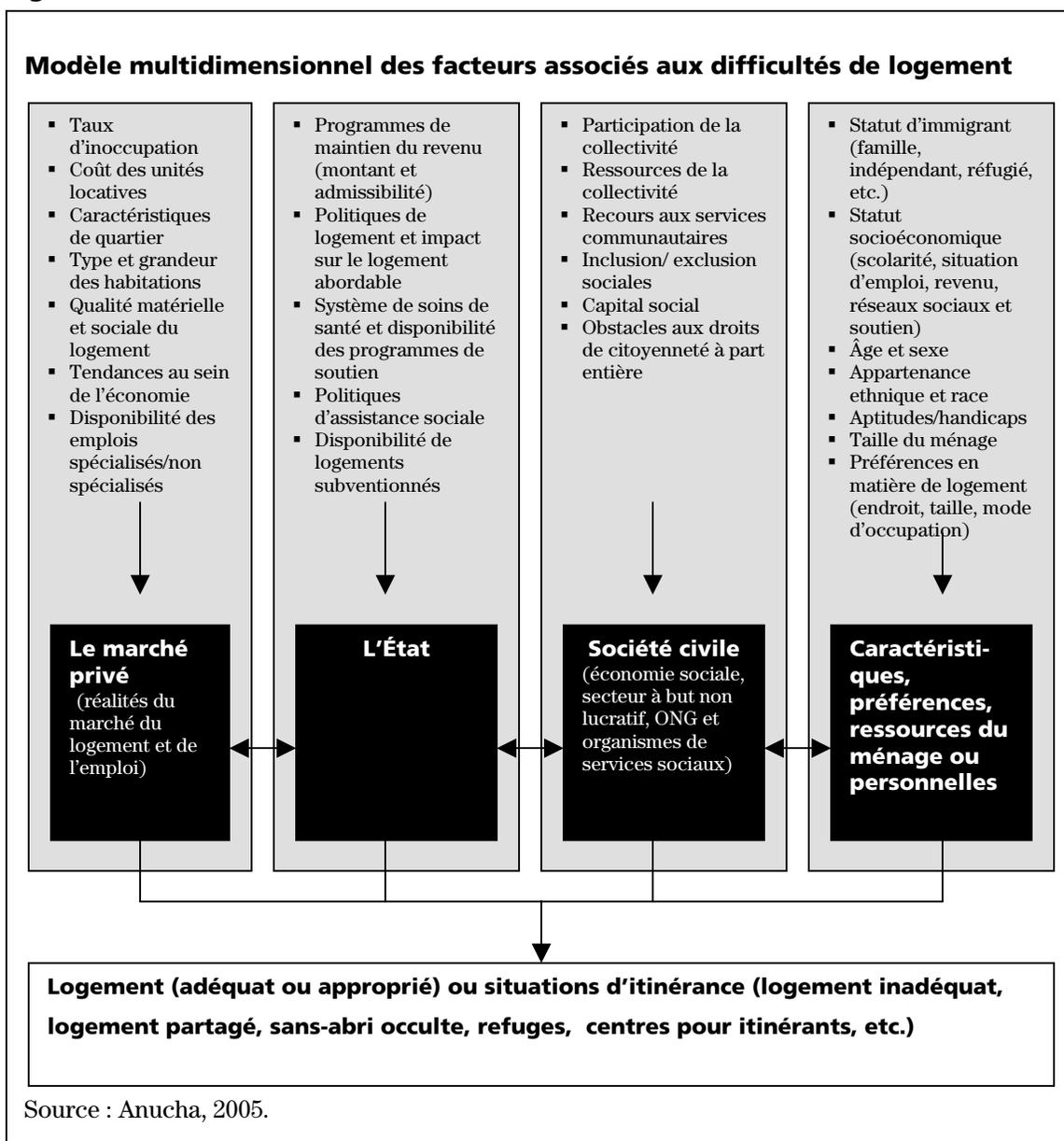
Désireux de faire la lumière sur les processus associés à l'itinérance épisodique, Anucha (2005) a conçu un modèle multidimensionnel global qui intègre dans un cadre d'analyse les divers facteurs et incidences de l'itinérance. Même si cette analyse porte essentiellement sur le phénomène de l'itinérance, le modèle proposé par Anucha est utile pour expliquer les problèmes de logement en général, du point de vue de la pauvreté et de l'exclusion.

Dans le modèle d'Anucha, l'itinérance est considérée comme un processus dynamique caractérisé par de multiples transitions entre différents rôles. Dans le

modèle, il est tenu compte plus particulièrement de quatre dimensions soumises à l'interaction de multiples facteurs : le marché privé, l'État, la société civile et les caractéristiques du ménage ou de l'individu.

Les réalités micro et macroéconomiques sont attribuables au marché privé (p. ex. le marché de l'emploi et le marché du logement). L'État y ajoute des politiques de bien-être social et de logement (comme le contrôle des loyers et la réglementation des obstacles et pratiques astreignants<sup>5</sup>) et examine la disponibilité et la nature des programmes de soutien (p. ex. maintien du revenu et système de soins de santé). La société civile, par l'entremise de l'économie sociale, des organismes à but non lucratif et des organisations non gouvernementales, est un important fournisseur de services sociaux et fait office de catalyseur pour mobiliser les ressources de la collectivité (y compris le capital social); ces organisations jouent souvent un rôle important pour les personnes qui ont besoin d'un logement. Enfin, le modèle tient compte des caractéristiques du ménage ou de l'individu, qui comprennent le statut socioéconomique, les handicaps, l'appartenance ethnique et la race de même que le statut migratoire et l'âge. Les réserves de capital social et d'avoirs propres individuels peuvent également être pris en considération. On a constaté que tous ces facteurs jouaient divers rôles dans la trajectoire du logement (Anucha, 2005).

Figure 2



À l'intérieur de ce modèle, la cessation des épisodes d'itinérance, les retours à l'itinérance et le besoin de logement ne sont pas déterminés par des facteurs propres à un seul secteur de la société ou à une seule dimension, mais par tous les facteurs réunis (Anucha, 2005). Anucha n'est pas le seul à avancer cet argument. Récemment, Hay en a présenté un semblable pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques en faisant remarquer que les problèmes de logement étaient ce que de nombreux chercheurs appellent un « méchant problème, engendré non seulement par divers enjeux économiques et sociaux, mais aussi par l'interaction de ces enjeux » (Hay, 2005, p. 4-5) [traduction].

De plus, bien que le manque de ressources financières ouvre souvent la porte aux difficultés de logement et peut servir à mesurer approximativement la vulnérabilité, une foule d'autres facteurs sociaux jouent un rôle crucial dans le fait que les individus sont effectivement exclus d'un logement acceptable. Ces facteurs sociaux peuvent d'ailleurs constituer les causes sous-jacentes d'un manque de ressources financières susceptible d'accroître la vulnérabilité aux difficultés de logement. Ce fait renforce les liens avec le programme plus général de politiques sociales et montre bien qu'il faut adopter une démarche stratégique horizontale pour répondre efficacement aux besoins de ceux qui font face à l'exclusion.

### **Groupes vulnérables**

Le modèle susmentionné indique clairement que certaines conditions pourraient laisser presque n'importe qui à risque de se retrouver dans un piètre logement. Le pénible passage entre les soins institutionnels et la vie en société semble particulièrement digne de mention. On a constaté que les personnes qui sortaient d'un établissement consacré à la santé mentale et à la réadaptation, du système carcéral ou du système d'aide à l'enfance couraient un risque beaucoup plus grand d'entrer dans l'itinérance que la population dans son ensemble (INSA, 2003; ville de Toronto, 1999).

Si l'on ne tient pas compte de la transition difficile qui suit la sortie d'un établissement, certains groupes semblent toutefois excessivement représentés au sein de la population vulnérable. La SCHL en a défini quatre qui se distinguent particulièrement à cet égard, parce que leurs membres sont démesurément représentés dans les rangs de ceux qui sont privés de logement et qu'ils sont très souvent jugés vulnérables face à d'autres problèmes socioéconomiques. Ces quatre groupes sont les Autochtones, les familles monoparentales, les locataires âgés et les nouveaux immigrants.

#### **Les Autochtones**

Il est démontré que les ménages autochtones sont plus susceptibles de rencontrer un large éventail de problèmes sociaux et de formes d'exclusion sociale, y compris celle du logement. Bien que, d'après les données du dernier recensement, les améliorations apportées aux conditions de logement au Canada aient essentiellement visé ce groupe entre 1996 et 2001, la vulnérabilité persiste. En 2001, 1,6 fois plus de ménages autochtones que de ménages non autochtones éprouvaient un besoin impérieux de logement.

En plus des problèmes sociaux que cette situation renforce vraisemblablement, la concentration de la population dans certaines agglomérations montre bien ici aussi que le besoin de logement varie d'un endroit à l'autre. Deux ménages autochtones sur cinq qui louent des locaux d'habitation à Regina, Saskatoon, Vancouver et Winnipeg avaient un besoin impérieux de logement en 2001, situation qui sans nul doute renforce la demande de transfert de ressources financières de la part de ces villes (SCHL, 2004d).

### **Les chefs de famille monoparentale non autochtones**

Les ménages monoparentaux non autochtones sont eux aussi vulnérables au besoin impérieux de logement. Bien que l'incidence de ce besoin ait diminué de 6,5 % parmi les membres de ce groupe entre 1996 et 2001, trois sur dix éprouvaient encore un besoin impérieux de logement en 2001 (SCHL, 2004d). En 2001, la situation était encore plus grave pour ceux qui vivaient dans des logements locatifs, car près de la moitié de tous les chefs de famille monoparentale non autochtones ayant des enfants de moins de 18 ans vivaient dans un besoin impérieux de logement (SCHL, 2004e).

### **Les locataires âgés**

Si le taux de pauvreté des personnes âgées au Canada est parmi les plus bas d'Occident, les Canadiens et Canadiennes âgés qui n'ont pas réussi à acquérir ou à garder une maison sont extrêmement vulnérables. En 2001, les locataires âgés faisaient partie des groupes les plus susceptibles de vivre dans un logement inadéquat. Quelque 43 % des locataires âgés du Canada éprouvaient un besoin impérieux de logement cette année-là, ce qui représentait une considérable augmentation par rapport aux 36 % de 1991. Cette vulnérabilité était particulièrement aiguë dans certains centres urbains, surtout à Toronto où plus de la moitié des locataires âgés vivaient en situation de besoin impérieux de logement (Canada, Statistique Canada, 2005).

### **Les nouveaux immigrants**

L'exclusion de logement rend sans aucun doute l'intégration sociale et l'intégration au marché du travail des nouveaux immigrants encore plus difficile. En 2001, après cinq années pendant lesquelles les résultats obtenus sur le marché du travail s'étaient améliorés, le revenu des nouveaux immigrants (ceux qui vivaient au Canada depuis cinq ans ou moins au moment du recensement) à besoin impérieux de logement semblait bien meilleur que celui de tous les ménages non autochtones qui éprouvaient le même besoin. Néanmoins, malgré ce revenu, l'incidence du besoin impérieux de logement des ménages de nouveaux immigrants était en moyenne supérieure de 4,7 % à celle des ménages de non-immigrants. En outre, l'augmentation du revenu moyen n'a pas réduit l'intensité du besoin éprouvé par ce groupe entre 1996 et 2001; au cours des deux années de recensement, les nouveaux immigrants en situation de besoin impérieux ont consacré en moyenne au moins la moitié de leur revenu au logement. Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, lorsque 50 % ou plus du revenu est consacré au loyer, on estime généralement que le risque d'itinérance augmente considérablement (SCHL, 2004G; Rose, 2004a).

Les raisons de ces besoins plus élevés n'ont pas été confirmées, mais étant donné que plus de 94 % des ménages de nouveaux immigrants vivaient dans les grands centres urbains en 2001 (80 % d'entre eux à Montréal, Toronto ou Vancouver) (SCHL, 2004f), on peut supposer que si l'abordabilité pose problème aux nouveaux immigrants, c'est peut-être parce que le logement est plus cher dans les grandes métropoles autour desquelles ils gravitent. Cette vulnérabilité pourrait être aggravée encore par plusieurs facteurs sans rapport avec le marché, par

exemple un besoin plus grand d'accès facile aux services d'établissement et aux transports en commun ainsi que le désir de vivre près de la parenté ou d'autres membres du groupe ethnique (Rose, 2004b). Ces besoins et ces désirs peuvent limiter la viabilité de formules de logement plus abordables et obliger de ce fait les ménages d'immigrants à payer davantage pour se loger qu'il ne serait nécessaire autrement.

Tous ces facteurs prouvent déjà que beaucoup de nouveaux immigrants vivent dans une grande instabilité sur le plan du logement. À cela s'ajoute qu'on n'a pas tenu compte, dans cette mesure du besoin impérieux de logement, de plusieurs problèmes qui peuvent rendre les immigrants plus vulnérables encore que les chiffres le laissent entendre. Comme nous le disions, la mobilité des immigrants sur le marché global du logement peut être restreinte par plusieurs facteurs sociaux; de ce fait, les hypothèses de base – sur lesquelles repose la mesure du besoin impérieux de logement – concernant l'aptitude des nouveaux immigrants en manque de logement à déménager pour trouver une habitation plus abordable risquent d'être moins exactes que pour beaucoup d'autres personnes éprouvant ce même besoin. De plus, la mesure du besoin impérieux de logement se base sur l'hypothèse que les dépenses non liées au logement sont assez semblables chez tous les ménages d'une même collectivité. Les nouveaux immigrants peuvent avoir d'autres frais, pourtant : il se peut qu'ils doivent envoyer de l'argent à leurs parents dans leur pays d'origine ou défrayer les coûts de la reconnaissance de leurs titres, ce qui réduit le revenu du ménage (Rose, 2004b). Ce surcroît de dépenses ne fait qu'intensifier les difficultés de logement que connaissent les membres de ce groupe.

### **Incidences sur la politique sociale**

Notre examen de l'état du logement au Canada nous permet de constater un certain nombre d'incidences sur la politique sociale. Comme le montre le modèle d'Anucha, de très nombreux facteurs peuvent contribuer à exclure les gens d'un logement acceptable. Ces forces économiques et sociales touchent démesurément les groupes dont nous venons de parler et qui doivent souvent relever d'autres défis en matière d'intégration économique et sociale.

Autrement dit, il ne faut pas formuler la politique de logement en vase clos, isolément des autres politiques économiques et sociales qui visent la pauvreté à long terme. De fait, il est clair qu'il existe une interrelation entre le logement et l'ensemble de la politique sociale. Pour commencer, les difficultés de logement risquent de miner les mesures sociales et les programmes relatifs au marché du travail destinés à aider certains groupes cibles. Il est évident qu'elles contrecarrent de ce fait les efforts déployés pour améliorer l'intégration sociale et économique des immigrants et des Autochtones et pour réduire l'incidence de la pauvreté chez les enfants et les personnes âgées.

Par ailleurs, les difficultés de logement se répercutent aussi sur plusieurs des principaux enjeux de la politique sociale. Ainsi, comme les problèmes de logement éprouvés par les nouveaux immigrants et les Autochtones se

concentrent dans certaines villes, les défis sociaux et économiques auxquels font face bon nombre de centres urbains canadiens sont devenus encore plus complexes. Les efforts en vue d'établir un réseau national de garderies doivent également prendre en compte les besoins des enfants de ces ménages vulnérables si on veut que ce réseau serve aux enfants de tremplin à l'acquisition continue du savoir.

Parallèlement, comme les difficultés de logement sont le produit non seulement d'un revenu insuffisant mais également d'une vaste gamme de problèmes sociaux, il est évident que les mesures sociales peuvent contribuer aux efforts déployés pour loger la population canadienne. Il va de soi que si l'on parvient à éviter les transitions socioéconomiques néfastes qui suscitent fréquemment des difficultés de logement, les individus seront peut-être en mesure de conserver un abri convenable.

Bref, la politique de logement a un rôle à jouer dans plusieurs enjeux stratégiques afférents non seulement à la pauvreté et à l'exclusion, mais à un certain nombre d'autres dossiers sociaux et économiques. Ces liens se renforçant mutuellement, on peut penser aussi que cette politique sera plus efficace si on y intègre les mesures sociales. Par conséquent, il est indispensable de trouver des approches efficaces pour s'attaquer aux difficultés de logement et à l'exclusion si on veut réaliser des progrès au chapitre de divers enjeux de la politique socioéconomique et maximiser le rendement du capital investi dans le logement.

### **De nouvelles approches pour résoudre les problèmes de logement et d'itinérance**

Au Canada, les politiques de logement se bornent généralement, ou bien à agir sur les rouages du marché de l'habitation en s'efforçant d'augmenter la quantité de logements acceptables (méthodes d'action sur l'offre), ou bien sur les obstacles à l'obtention d'un logement convenable auxquels font face les ménages (méthodes de gestion de la demande). C'est par ces méthodes aussi qu'on s'attaque souvent aux problèmes d'itinérance, en les modifiant légèrement cependant, parce que dans ces cas, les efforts visent une situation socioéconomique en même temps que les rouages du marché. Compte tenu des dimensions sociales de l'itinérance (c.-à-d. les problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, de maladie mentale ou physique chronique), les mesures sociales comme les services de consultation et de préparation à la vie quotidienne s'imposent également souvent (INSA, 2004a).

Du côté du marché, les méthodes axées sur l'offre et les mesures sociales ciblées ont leurs avantages et leurs inconvénients. Si toutes les méthodes dont nous allons parler se sont révélées efficaces dans certaines circonstances, il est maintenant généralement admis que la grande diversité des problèmes de logement et des conditions rencontrés par les individus nécessite des interventions adaptées aux besoins de la collectivité. Certaines situations exigeront une action sur l'offre; d'autres, un soutien de la demande, mais comme le montre de plus en plus clairement la recherche, les initiatives où se conjuguent

les méthodes d'action sur l'offre et les méthodes de gestion de la demande sont souvent les plus efficaces. Nous abordons plus loin le bien-fondé de cette démarche plus générale.

### **Méthodes d'action sur l'offre**

Beaucoup de gens prétendent que l'offre d'habitations devrait être laissée à elle-même, car la dynamique du marché aboutit toujours au meilleur équilibre qui soit entre l'offre, la demande et le prix. Malheureusement, si le marché fonctionne normalement très bien pour les personnes au-dessus d'un certain niveau de revenu, peu d'ajustements se produisent naturellement pour répondre aux besoins des pauvres. Par conséquent, une certaine forme d'intervention est souvent nécessaire pour combler les échecs du marché, même si une entente sur la forme de cette intervention n'est pas pour demain.

#### *Projets de construction de grande envergure*

Les initiatives fondées sur l'offre prenaient autrefois souvent la forme de grands projets de l'État visant la construction d'un grand nombre d'unités d'habitation abordables (normalement grâce à un loyer établi en fonction du revenu). Conçus essentiellement d'après un même plan directeur ou sur un seul et même concept d'aménagement immobilier, ces « projets » produisent généralement des îlots monolithiques au milieu de quartiers résidentiels à usage mixte. Leurs attributs ont fait beaucoup, pour le meilleur ou pour le pire, pour attirer l'attention sur les malheurs des pauvres.

Cette approche entraîne manifestement plusieurs problèmes. Les agglomérations voisines sont souvent hostiles à la présence en force de tant de personnes économiquement faibles et à la concentration des services et des mécanismes d'aide sociale qu'ils exigent<sup>6</sup>. Du fait qu'ils sont extrêmement circonscrits sur le plan géographique, ces grands ensembles risquent aussi de stigmatiser ceux qui y vivent, ce qui ne peut qu'accroître l'exclusion sociale dont ils souffrent (Équipe de collaboration de Regent Park, 2002, p. 21).

De plus, si la conception a été fondée sur des hypothèses erronées ou si les agglomérations voisines ont évolué de manière incompatible avec ces hypothèses de départ, les aspects négatifs de cette approche pourraient s'accroître. Par exemple, au Canada, le premier de ces projets a été le complexe de Regent Park à Toronto, en Ontario, qui abrite aujourd'hui quelque 7 500 personnes (Toronto Community Housing, s.d., p. 1). Bien qu'on ait observé un profond sentiment d'appartenance dans cette collectivité, l'esthétique urbaine adoptée pour Regent Park – qui privilégiait la création de grands espaces verts et de voies piétonnières dans les limites du complexe et non les voies de circulation à destination des quartiers voisins – était désuète et isolait du monde extérieur les économiquement faibles qui vivaient à Regent Park. Ajouté au manque d'aménagements commerciaux au sein du quartier, cet état de choses avait plusieurs conséquences néfastes, notamment celle de limiter les perspectives d'emploi et de restreindre les réseaux sociaux à l'extérieur du grand ensemble (Équipe de collaboration de Regent Park, 2002, p. 79-88).

Ce sont les problèmes de ce genre qui ont jeté le discrédit sur les projets d'habitation de grande envergure. Ne sachant pas ce que l'avenir tient en réserve, les pouvoirs publics hésitent à juste titre à consacrer des ressources à l'aménagement de grands ensembles domiciliaires qui ne s'intégreront peut-être pas bien à leur milieu. Ils recherchent donc de nouveaux moyens pour infléchir l'offre sur le marché du logement.

#### *Initiatives de mise en valeur de la vie communautaire*

Aujourd'hui, les programmes qui veulent agir sur l'offre de logements abordables sont plus proches de la base (en ce sens qu'ils sont conçus à l'échelle locale, souvent grâce à des ressources fédérales et provinciales) et s'efforcent d'intégrer les personnes qui ont du mal à se loger dans des collectivités bien établies. Cette approche est plus sensible aux forces et aux atouts propres à la collectivité, ce qui constitue un progrès important si l'on considère les questions de logement dans le contexte général de la pauvreté et de l'exclusion. Ainsi, le gouvernement du Canada a mis en place les différents volets du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) dans le but de fournir des fonds à ceux qui se proposent de rénover les parcs de logements inférieurs aux normes (SCHL, 2005a).

Les municipalités soutiennent également l'aménagement de nouveaux parcs de logements abordables par le biais d'activités urbanistiques qui imposent parfois l'inclusion d'habitations à loyer modéré dans les nouveaux immeubles domiciliaires ou offrent des incitatifs à cette fin. Ajoutée aux communications et à l'information du secteur privé, une réglementation de ce genre peut être très efficace et non conflictuelle, comme l'a démontré le Saskatoon Housing Initiatives Partnership (SHIP, voir ci-dessous).

Toutefois, la coopération n'est pas toujours facile à obtenir dans les villes où les terrains manquent, où les coûts de construction sont élevés et où le marché du logement est inflationniste. Dans ces agglomérations, les promoteurs immobiliers risquent de résister aux initiatives susceptibles de réduire leur rendement. Il ne faut pas en conclure que les initiatives de mise en valeur sont impossibles en pareil cas. Cette situation amenuise cependant les capitaux que les investisseurs privés peuvent placer et accroît le risque de conflit entre les intervenants du secteur public et du secteur privé. De ce fait, les administrations municipales doivent parfois mettre sur la table des ressources ou des stimulants supplémentaires pour éveiller l'intérêt des promoteurs, ce qui risque de nuire à la rentabilité de cette démarche et de rendre les autres mécanismes de règlement des problèmes de logement plus séduisants.

#### *Nouvelles formes d'habitation*

D'aucuns prétendent qu'une réforme plus fondamentale des parcs de logements s'impose. À l'occasion d'une récente table ronde PRP-CRSH sur les questions de logement, on a fait remarquer que, contrairement à ce qui se passait dans d'autres pays, au Royaume-Uni, par exemple, les structures de réglementation et de

soutien financier du système de logement canadien favorisaient certaines formes d'habitations (unifamiliales individuelles) au détriment d'autres. Ce phénomène a entraîné le sous-développement d'autres formes de constructions résidentielles et de types d'habitations qui pourraient être plus abordables pour de nombreux Canadiens et Canadiennes.

Habitat pour l'humanité a imaginé plusieurs formes de logement non traditionnelles qui pourraient être propices à la création d'habitations moins coûteuses (encadré 3). En abaissant les coûts, les réformes de ce genre pourraient accroître sensiblement la production de logements abordables, surtout dans les situations semblables à celles que nous décrivions plus haut, où l'aménagement immobilier est déjà fort coûteux. Toutefois, dans bien des cas, pour que ces innovations se concrétisent, il faudrait assouplir les programmes actuels de soutien du revenu et de financement de la construction, de même que les règlements de zonage. Comme ils mobiliseraient un large éventail d'intervenants, ces changements exigeraient une coordination soigneuse entre les gouvernements.

#### Encadré 3

##### **Les nouvelles formes de logement et leurs entraves**

Habitat pour l'humanité international, une organisation chrétienne œcuménique à but non lucratif oeuvrant dans le logement, a imaginé plusieurs formes nouvelles d'habitation qui pourraient réduire le coût du logement et partant, accroître l'offre de logements abordables :

- Le concept de la « Maison espace vivant » / « Maison évolutive » – maisons dont, à la construction, seules les pièces de base sont aménagées – le reste étant terminé ou ajouté quand le revenu le permet et que le besoin s'en fait sentir.
- Le quattroplex – habitation semblable en apparence à une grande maison individuelle, mais renfermant en réalité quatre logements – la mitoyenneté des murs, du toit et des fondations et le partage du terrain accroît l'abordabilité.
- La maison préfabriquée – son coût d'installation peut être inférieur de 35 % à celui d'une maison conventionnelle.

Certaines de ces nouvelles formes d'habitation ont été mises à l'essai avec succès au Canada. Par exemple, des quattroplex ont été construits dans un lotissement de Brampton, en Ontario. Les politiques de zonage et les codes du bâtiment qui limitent les variantes au sein des agglomérations entravent toutefois la généralisation de ces nouvelles formules. Des partenariats novateurs entre le secteur privé, le secteur du bénévolat et tous les paliers de gouvernement s'imposent aussi si l'on veut réaliser les économies d'échelle nécessaires pour exploiter au mieux ces nouveaux types d'habitation. Habitat pour l'humanité estime que pour promouvoir cette cause, il faut absolument informer le secteur public et les organismes sans but lucratif afin de susciter une prise de conscience et de lutter contre certaines réactions (du type « pas dans ma cour ») qui continuent à restreindre l'innovation.

Source : Habitat pour l'humanité Canada (2003) p. 25.

#### **Méthodes de gestion de la demande**

Du côté de la demande, les interventions qui s'efforcent d'accroître le pouvoir d'achat des individus sont nombreuses. Théoriquement, on tient compte en partie des coûts de logement lorsqu'on calcule le montant des prestations d'aide sociale. Cependant, malgré les fréquentes augmentations des coûts du logement, ce montant et l'admissibilité aux prestations ont souvent été gelés ou réduits, ce qui

rend cette aide insuffisante pour les besoins fondamentaux qu'elle doit combler (Pomeroy, 2001, p. 5).

#### *Allocations-logement*

En dehors de l'aide sociale, une des façons les plus connues de stimuler le pouvoir d'achat individuel est la subvention au logement pour les personnes qui répondent à certains critères. La Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec ont instauré des programmes d'allocations dans le cadre desquels les personnes qui remplissent certaines conditions reçoivent une allocation-logement en espèces. D'autres programmes existent aussi, mais leur utilité dépend énormément de leurs dispositions particulières. Dans certains cas, les bons de logement vont directement au propriétaire, ce qui peut contribuer à la stigmatisation et à la discrimination du fait que le locataire est ainsi assimilé à la classe des démunis. En fin de compte, conjuguée aux préjugés contre la pauvreté en général ou les caractéristiques personnelles (sous forme de racisme, etc.), cette association peut aboutir à la discrimination, ce qui complique l'obtention d'un logement et fait obstacle à l'inclusion sociale. Le Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri de la ville de Toronto a cependant administré récemment la preuve que les bons de logement pouvaient être efficaces et qu'on pouvait éviter la stigmatisation sur un marché de l'habitation où l'offre de logements locatifs était suffisante (encadré 4).

L'efficacité des programmes axés sur les allocations-logement dépend souvent énormément de la conjoncture. Sur un marché du logement où l'offre est abondante (c'est-à-dire où le taux d'inoccupation est élevé), les propriétaires semblent bien accueillir ces programmes et sont même parfois heureux de la sécurité du revenu que l'aide gouvernementale offre à leurs locataires.

Par contre, si l'offre est rare, les propriétaires deviennent beaucoup plus sélectifs, exigeant des lettres de référence, un revenu minimum ou un rapport minimum loyer/revenu pour départager les éventuels locataires. Ce phénomène équivaut en fait à exercer une discrimination contre ceux qui cherchent un logement abordable. Certains groupes, comme le Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA) en Ontario, ont réussi à contrer à plusieurs reprises ces formes de discrimination en invoquant les codes des droits de la personne et les règlements provinciaux sur le logement (The Centre for Equality Rights in Accommodation, s.d.). Néanmoins, la difficulté de faire respecter ces règlements et ces droits et la mauvaise volonté toujours possible de la part des parties poursuivantes peuvent rendre ces obstacles difficiles à surmonter.

L'efficacité des allocations-logement en cas de raréfaction de l'offre se voit par ailleurs limitée du fait que lorsque les loyers augmentent, les niveaux de subventionnement doivent augmenter eux aussi pour demeurer utiles. Le rapport coût/efficacité de cette démarche peut s'en trouver sapé, surtout si l'on songe que ces ressources ne provoquent pas directement d'ajustement structurel sur le marché, par exemple la construction de nouvelles unités locatives. Compte tenu de ces problèmes, il faudrait en grande partie limiter les allocations-logement aux

marchés où le taux d'occupation est assez élevé et où l'offre de logements abordables est bonne.

#### Encadré 4

##### **Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri de la ville de Toronto**

Tent City est la première grande colonie de squatters de l'histoire récente de Toronto. Formé en 1998 par un petit groupe de sans-abri sur un site industriel à l'abandon appartenant à Home Depot, ce bidonville a pris de l'ampleur et s'est enrichi de plusieurs maisons construites de toutes pièces à l'aide de matériaux de fortune. Il était peuplé de personnes qui répondaient en tous points à la définition classique des « difficiles à loger » (beaucoup souffraient de maladie mentale, d'alcoolisme et de toxicomanie); tous les efforts pour reloger les occupants de cette petite communauté ont échoué. Le 24 septembre 2002, les habitants du bidonville ont été expulsés et beaucoup ont perdu les rares effets qu'ils possédaient.

Le Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri a été mis sur pied pour trouver une solution à la brusque transplantation de ces personnes. Il a prouvé que sur un marché du logement où l'offre était moyennement abondante, un programme de supplément au loyer accompagné de mesures sociales (consultation et défense des droits, par exemple), permettait d'assurer l'hébergement des personnes qui seraient autrement considérées comme difficiles à loger. Les évaluations du programme ont été très encourageantes. Quand ils ont réussi à louer leur premier appartement, la plupart des participants font preuve de beaucoup de stabilité. De plus, l'obtention d'un logis leur a permis d'améliorer leur qualité de vie et de se lancer dans des activités de développement personnel, par exemple des cours, des séances de traitement pour toxicomanes et des programmes de réadaptation.

Le mieux, c'est peut-être que cette approche globale s'est révélée moins coûteuse par jour que les méthodes traditionnelles pour venir en aide aux sans-abri, l'aménagement de refuges, par exemple. L'élargissement des activités a toutefois été entravé par les mécanismes de financement souvent rigides. S'il est possible de trouver des fonds pour les approches nouvelles quand il s'agit d'expériences à petite échelle ou de projets pilotes, les mécanismes de financement adaptés aux initiatives de grande envergure privilégient le plus souvent les approches traditionnelles. Cette question doit absolument faire l'objet d'un examen supplémentaire de la part de tous les ordres de gouvernement.

Source : Ville de Toronto (2004).

#### *Aide au financement*

Pour ceux qu'on appelle « les mieux nantis des moins bien nantis », les programmes d'accession à la propriété sont eux aussi des formes d'intervention sur la demande, et la SCHL en a mis au point avec de nouveaux règlements de financement et d'emprunt pour les acheteurs d'une première maison. Par ailleurs, des initiatives plus novatrices ont fait leur apparition, par exemple les approches fondées sur l'actif, qui encouragent à épargner en vue d'acheter une maison. On peut citer comme exemple le programme Mai\$on en banque, initiative de la SCHL conçue et administrée par Social Enterprise and Development Innovations (SEDI) (encadré 5).

#### Encadré 5

##### **Mai\$on en banque – essai d’approche fondée sur l’actif**

Si on pense actif, une maison est plus qu’un lieu de vie, c’est aussi la pierre angulaire de la sécurité financière et le moyen de donner aux enfants une stabilité certaine. Pour les petits salariés, la possession d’une maison semble souvent impossible. Les programmes gouvernementaux actuels d’accession à la propriété et de crédit d’impôt sont hors d’atteinte pour les personnes à faible revenu, et dans les grandes villes comme Toronto où le prix de l’immobilier est élevé, les maisons à prix abordable sont loin d’être assez nombreuses pour répondre à la demande.

En mai 2004, la SCHL a retenu les services de Social Enterprise and Development Innovations (SEDI) pour entamer la phase de conception du projet pilote Mai\$on en banque. Le projet est conçu pour seconder les Canadiens et les Canadiennes à faible revenu qui veulent mettre de l’argent de côté dans un compte individuel de développement (CID). Les participants peuvent y déposer leurs économies et se voir accorder en échange un crédit d’impôt d’un montant équivalent. Les sommes déposées dans ce compte doivent avec le temps pouvoir payer le versement initial d’une maison.

Source : SEDI (2004).

#### **Méthodes mixtes**

D’après les recherches et l’expérience récentes, le mélange d’action sur l’offre et de gestion de la demande peut donner d’excellents résultats. Ainsi, le Saskatoon Housing Initiative Partnership a combiné des initiatives axées sur l’offre, qui mobilisaient les ressources du secteur privé dans le cadre d’un plan d’urbanisme avant-gardiste, avec des soutiens du côté de la demande dans le domaine des subventions aux consommateurs afin de restructurer efficacement le bas de gamme du marché du logement de Saskatoon (encadré 6). Les initiatives qui ne visent qu’un seul côté du marché du logement ont peu de chances d’entraîner un changement si radical.

#### Encadré 6

##### **Le Saskatoon Housing Initiatives Partnership (SHIP)**

Le Saskatoon Housing Initiatives Partnership facilite les investissements sociaux et économiques dans la collectivité en faisant appel aux ressources et aux intervenants du secteur privé pour construire des logements communautaires destinés aux personnes à faible revenu.

En adoptant une approche systématique à l’égard de tous les aspects du système de logement (financement, construction, mesures sociales, règlements, urbanisme, etc.), ce programme a réussi à exploiter tant le côté de l’offre que celui de la demande pour soutenir l’entrée des petits salariés sur le marché. L’innovation a été particulièrement remarquable dans les efforts déployés pour mobiliser les constructeurs grâce à des programmes d’information qui mettaient en évidence, dans les plans d’urbanisme, les débouchés non exploités et fixaient des objectifs de construction stricts et explicites en matière de logements abordables.

Ces efforts cumulés ont eu pour effet de révolutionner le marché du logement à Saskatoon. Alors qu’autrefois, le cinquième inférieur de ceux qui touchent un revenu était fort mal servi, aujourd’hui, le secteur privé construit des logements abordables pour les familles qui gagnent 33 000 \$ ou moins. Cette réussite mérite qu’on s’y attarde et peut-être qu’on la reproduise, en plus grand.

Source : Mawby (2004).

## **Leçons apprises et écarts à combler**

Avec l'expérience, nous comprenons mieux quand et comment certaines formes de soutien se montrent efficaces. Dans certains cas, ce sont les méthodes de l'offre qui fonctionnent le mieux. Dans d'autres, les méthodes de gestion de la demande semblent réserver de bons résultats. Toutefois, ce qui semble le plus prometteur, ce sont les avantages potentiels d'une démarche à multiples volets. Comme l'a montré le Saskatoon Housing Initiatives Partnership, si elle est mise en œuvre dans le souci de répondre aux besoins précis de la collectivité, une approche intégrée de ce genre permet de rajuster fondamentalement les paramètres qui président au fonctionnement d'un marché du logement. Tous les avantages des politiques interventionnistes qui conjuguent l'action sur l'offre à l'action sur la demande n'ont pas encore été étudiés à fond, mais comme ces approches permettent d'apporter les modifications attendues, il est clair que ce sont des outils puissants qui pourraient, dans les bonnes conditions, être extrêmement efficaces.

Il reste toutefois à exploiter pleinement les méthodes qui permettent d'assujettir effectivement les tentatives d'intervention sur le marché du logement aux mesures sociales plus générales. Étant donné les liens complexes qui unissent les questions de logement et à d'autres problèmes socioéconomiques, il faut à tout prix mettre un terme à leur dissociation.

Ce fossé a été partiellement comblé à l'occasion de la lutte contre l'itinérance. Comme nous l'avons déjà dit, l'itinérance n'est pas seulement le résultat de l'activité du marché du logement, mais aussi d'un large éventail de problèmes sociaux, comme l'alcoolisme, la toxicomanie et la mauvaise santé mentale et physique. L'INSA est structurée pour relever ces défis. Toutefois, si l'on excepte cet organisme et quelques programmes de la SCHL (par exemple le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) pour les victimes de violence familiale), rares sont les cas remarquables de fusion entre la politique de logement et les politiques sociales dans leur ensemble. À l'extérieur du gouvernement fédéral, la situation est semblable, bien qu'ici aussi, il y ait des exceptions, par exemple le Plan de revitalisation du complexe de Regent Park (encadré 7).

#### Encadré 7

##### **Le Plan de revitalisation du complexe de Regent Park**

Pour essayer de résoudre les problèmes bien enracinés de pauvreté et d'intégration que vivent les résidents du complexe de Regent Park, un vaste plan de revitalisation a été élaboré. Les principaux objectifs de ce plan sont les suivants :

- construction de nouveaux logements modernes;
- usage résidentiel polyvalent (logements au loyer établi en fonction du revenu et habitations privées non subventionnées à prix abordable);
- amélioration des espaces communs;
- meilleure intégration économique et sociale aux quartiers avoisinants;
- meilleur accès à l'éducation et aux emplois dans la collectivité.

Au niveau le plus fondamental, cette initiative repose sur deux hypothèses. La première est la conviction qu'une esthétique urbaine qui favorise l'intégration sociale au milieu (par opposition au concept de l'îlot isolé que Regent Park constitue actuellement) aidera à réduire la pauvreté et à renforcer l'inclusion. La seconde est la doctrine du renforcement de l'autonomie individuelle grâce à de sérieuses consultations publiques qui, on l'espère, maintiendra et approfondira la participation de la collectivité.

Cette initiative communautaire, qui devrait coûter 450 millions de dollars et demander 10 ans, devrait permettre de régler plusieurs problèmes socioéconomiques, par exemple l'intégration des immigrants.

Sources : Équipe de collaboration de Regent Park (2002); Toronto Community Housing (s.d.).

Ce fossé qui divise les politiques sociales peut réduire l'efficacité des programmes de logement et saper le rôle que la politique de logement peut jouer dans la réalisation d'autres objectifs sociaux, notamment sur le plan du marché du travail. Comme l'a prouvé le programme californien Co-Abode, une approche de cet ordre est l'occasion idéale pour s'attaquer à divers problèmes socioéconomiques (encadré 8). Ce type de possibilité reste toutefois inexploré.

#### Encadré 8

##### **Co-Abode – Habitations partagées pour mères seules**

Le programme Co-Abode Single Mothers House Sharing est une initiative d'un organisme californien à but non lucratif. Son objectif est de donner aux mères chefs de famille monoparentales les ressources dont elles ont besoin pour nouer des relations et se créer une vie enrichissante, pour elles-mêmes et leur famille. Pour ce faire, il facilite la cohabitation de plusieurs familles dirigées par une femme seule dans une même habitation, ce qui réduit leurs frais et leur permet d'élargir leur réseau de soutien.

Co-Abode prouve que la cohabitation a des avantages pour certains groupes vulnérables. L'objectif est de fournir un endroit où les gens peuvent remettre de l'ordre dans leur vie. Le programme s'efforce en outre de trouver des personnes capables de cohabiter et susceptibles de s'offrir mutuellement un soutien social valable. Si cette formule est riche de promesses, il faut souvent, pour la reproduire au Canada, remanier les règlements de zonage, ce qui prouve une fois de plus la nécessité d'une approche concertée de la part de tous les acteurs sociaux.

Source : Co-Abode (s.d.).

Toutefois, ces approches ne sont pas seulement globales, conjuguant comme elles le font l'action sur l'offre et l'action sur la demande; elles sont aussi horizontales en portée, car elles mobilisent différents ministères et ordres de gouvernement dans la poursuite d'objectifs synergiques. Elles nous amènent de ce fait tout naturellement à nous poser la question de la gouvernance.

## **Modèles de gouvernance**

De par la Constitution, le logement est généralement considéré comme du ressort des provinces. Toutefois, comme d'innombrables objectifs et extrants des programmes et des politiques fédéraux dépendent de cet enjeu, la question du logement est devenue plus complexe et plus ambiguë. Du même coup, en prenant au cours du dernier demi-siècle plusieurs initiatives, le gouvernement du Canada a continué d'établir sa présence de fait dans ce secteur stratégique. Il en est résulté un certain nombre d'ententes axées, à divers moments, tant sur les interventions du côté de la demande (assistance hypothécaire, bons de logement, etc.) que sur les programmes qui agissent sur l'offre (le plus souvent sous forme de construction de logements sociaux à petite ou grande échelle).

### **Le système actuel**

Le système actuel est né d'une série de décisions prises au cours de la dernière décennie par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Au milieu des années 1980, l'aide fédérale au logement s'est essentiellement concentrée sur l'offre, plus particulièrement sur la construction de logements sociaux. À cet égard, le gouvernement fédéral était la principale source de financement des grands projets lancés par tous les ordres de gouvernement ainsi que par les organismes sans but lucratif et les coopératives. Sa participation a cependant commencé à décroître quand le financement déficitaire des programmes sociaux a pris fin et que les provinces ont recommencé à réclamer le retrait du fédéral de nombreux secteurs qui étaient techniquement de leur ressort, par exemple le logement et le phénomène des sans-abri. En 1996, en ratifiant neuf ententes de transfert des responsabilités avec la plupart des provinces, le gouvernement du Canada transférait l'administration et la responsabilité du logement social aux provinces (Carter, 2000, p. 1-6).

Tout de suite après, la présence du gouvernement du Canada dans le domaine du logement social s'est retrouvée très restreinte. Demeuraient de son ressort les programmes de logement dans les réserves autochtones et les services et initiatives de soutien destinés à certains groupes, par exemple les personnes handicapées, âgées ou victimes de violence familiale. Les coopératives d'habitation et les programmes qui fournissaient des fonds de démarrage limités pour la construction de logements sociaux par des groupes locaux restaient eux aussi de la compétence du gouvernement fédéral. De plus, ce dernier s'est engagé à continuer à financer les initiatives lancées avant les ententes, encore que ce financement dût cesser à l'expiration des ententes en question (Carter, p. 5-6; Carter et Polevychok, p. 3-4; Bureau du Conseil privé, 2004; SCHL, 2004c; INSA, 2004; SCHL, 2005d). En fin de compte, ces ententes ont écarté le gouvernement du

Canada des leviers politiques qui lui auraient permis de prendre une part active à une politique nationale sur le logement social.

Cette situation n'a pas contenté grand monde. Le gouvernement fédéral répugnait à cet arrangement qui l'excluait en grande partie d'un dossier social d'une énorme importance. De leur côté, les provinces et les territoires, de même que les activistes en matière de logement, déploraient la perte des ressources que le gouvernement du Canada avait toujours mises à leur disposition pour financer de nouveaux programmes. Par la suite, en 1999, les pouvoirs fédéraux ont amorcé leur rentrée dans le domaine du logement social et de l'itinérance, à un tout autre titre toutefois que par le passé. Cette rentrée était essentiellement axée sur le logement abordable. En outre, en accord avec l'esprit des ententes de transfert des responsabilités conclues dans les années 1990, la planification et la mise en œuvre de la politique de logement restaient de compétence provinciale. L'INSA du gouvernement fédéral (inauguré en 1999) et le Programme de logement abordable (PLA) se sont attachés à faciliter et à créer des partenariats et à optimiser les investissements pour soutenir ces activités (encadré 9).

#### Encadré 9

##### **Le Programme de logement abordable du Canada**

Le 30 novembre 2001, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables du logement ont convenu d'un cadre destiné à accroître l'offre de logements abordables au Canada. Dans le cadre de cette entente, le gouvernement du Canada a négocié dans les années suivantes des ententes individuelles avec chaque province et territoire aux fins de mettre sur le marché des logements abordables dans tout le pays, soit en construisant de nouveaux, soit en remettant les anciens en état.

Selon la formule du partage des coûts, le gouvernement du Canada a engagé initialement dans le programme la somme de 680 millions de dollars. Par la suite, un financement complémentaire de 320 millions de dollars aura porté le total de l'investissement fédéral au titre du Programme de logement abordable à un milliard de dollars à la fin de 2007-2008. Les contributions provinciales et territoriales de contrepartie peuvent adopter diverses formes (c.-à-d. qu'il peut s'agir d'un apport en capital ou autre qu'en capital, ou encore d'un apport en espèces ou en nature). Les contributions provinciales et territoriales peuvent être faites par les provinces et les territoires ou par une tierce partie.

Source : SCHL (2005b).

Ces ressources financières, ajoutées aux ententes de transfert des responsabilités de la fin des années 1990, ont modifié radicalement le mode d'intervention du gouvernement du Canada dans la politique de logement du côté de l'offre. Sur le plan de la prestation, l'INSA et le PLA de la SCHL diffèrent du tout au tout, le premier agissant au niveau de la collectivité et le second dans les limites d'un cadre fédéral-provincial-territorial et aux termes d'accords administratifs bilatéraux. En principe, tous deux ont toutefois adopté le principe du financement de contrepartie, ce qui permet au gouvernement fédéral d'agir sur les niveaux d'investissement globaux du pays dans son ensemble tout en délaissant les formules à gouvernance descendante qui ne produisent pas toujours les résultats souhaités. Les provinces et les territoires conservent officiellement la haute main sur la conception et l'exécution des politiques de logement, tant du côté de l'offre

que du côté de la demande, encore qu'ils aient souvent délégué ce pouvoir aux municipalités afin de faciliter les politiques conçues à l'échelle locale.

Superficiellement, on pourrait croire qu'il s'agit là d'un modèle de gouvernance réalisable, puisqu'un contrôle local sur les solutions données, tant du côté de l'offre que de la demande, aux programmes de logement semble concorder avec les solutions locales axées sur la collectivité, et plus efficaces, que permet une optique ascendante de l'élaboration des politiques. Le succès du Saskatoon Housing Initiative Partnership et du Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri de la ville de Toronto corroborent ce raisonnement. Ces programmes font néanmoins figure d'exception, et les activistes continuent à proclamer que dans le système actuel, il y a beaucoup de discours, mais peu d'action.

### **Le coût ultime du fossé entre la politique de logement et l'ensemble des politiques sociales**

Normalement, pour remédier aux lacunes de l'actuel système de logement au Canada, des ressources supplémentaires s'imposent, surtout pour les municipalités et les groupes communautaires, afin qu'ils puissent mieux s'acquitter des responsabilités qui leur ont été confiées par les provinces. Sans doute y a-t-il une certaine vérité dans cette réflexion : en l'absence de financement régulier au chapitre du logement, les municipalités ont vraisemblablement eu du mal à prendre des mesures effectives depuis 10 ans.

Néanmoins, par l'entremise de la SCHL, le gouvernement du Canada engage déjà approximativement deux milliards de dollars par an pour répondre aux besoins en logement des Canadiens et Canadiennes à faible revenu qui vivent dans les quelque 636 000 habitations de l'actuel parc immobilier. Il s'est engagé à investir 1,8 milliard de dollars d'ici à l'an 2008 pour essayer de combler le besoin croissant de logements abordables, de services de logement pour les sans-abri et de rénovation du parc résidentiel actuel (SCHL, 2005c). La SCHL et le Secrétariat national pour les sans-abri mettent par ailleurs des ressources humaines et des chercheurs au service de l'établissement de partenariats communautaires qui s'intéressent aux difficultés de logement et aux problèmes d'exclusion. À cela vient s'ajouter en vertu du projet de loi C-48 un montant de 1,6 milliard de dollars pour le logement à prix modique. Les investissements supplémentaires de toutes tailles que consentent les provinces et les territoires au chapitre tant de l'offre de logements que de l'abordabilité viennent multiplier l'effet de ces engagements financiers. Peut-être un surcroît de ressources est-il nécessaire, comme certains le prétendent, mais les engagements actuels montrent que les gouvernements se sont rendu compte qu'il fallait agir, et qu'ils ont consacré à ce secteur un considérable capital humain et financier.

Or, les accusations de négligence et de sous-financement se focalisent sur les symptômes d'une faille de la politique de logement canadienne, une faille plus profonde qui rend les interventions concertées de grande envergure difficiles à

définir et à mettre en œuvre. Malgré la présence croissante du mot « horizontal » dans les débats sur les politiques publiques à tous les paliers, il subsiste un fossé conceptuel entre ceux qui s'intéressent au premier chef aux problèmes de logement et ceux qui s'attachent aux questions plus générales de la politique sociale (Vaillancourt et Ducharme, 2001, p. 7-8). Nous l'avons dit, ce fossé a limité l'efficacité des initiatives individuelles prises pour résoudre les problèmes de logement. C'est toutefois au niveau de la gouvernance que se fait sentir tout le poids de cette division, car elle a sapé les efforts pour mieux coordonner les investissements des gouvernements, des organismes à but non lucratif et des autres partenaires.

Il s'agit là d'un problème intrinsèque du système, qu'il est impératif de résoudre. Dans le système fédéral complexe du Canada, les tentatives de résolution des problèmes sociaux ont beaucoup plus de chances de réussir si l'on part d'une même conception de la nature des enjeux et de leurs liens avec les autres défis à relever en matière de politiques. Tel est plus particulièrement le cas de la question du logement qui a toujours été, dans la pratique, une source d'ambiguïté sur le plan des compétences et un dossier de politique qui a des répercussions sur plusieurs autres enjeux socioéconomiques.

### **Accords de gouvernance possibles**

Comme l'a dit Carter, « si l'on veut résoudre réellement le problème du logement, il faut maximiser le rendement des investissements actuels en intégrant le logement à l'ensemble des programmes de développement économique et social qui répondent à l'éventail des besoins des individus et de leurs collectivités » (Carter, 2000, p. 21) [traduction]. Conformément à l'approche stratégique horizontale prônée dans le présent rapport, un cadre de gouvernance édifié selon cette nouvelle conception serait de portée extrêmement horizontale. Après avoir fixé des objectifs concrets, on pourrait développer les compétences et déterminer les pratiques exemplaires. On pourrait alors attribuer les responsabilités à ceux qui sont le mieux placés pour s'en acquitter compte tenu de ce que nous savons maintenant de la situation du logement au Canada. Vu sous cet angle, le modèle idéal de gouvernance n'est peut-être pas très éloigné de ce que nous possédons maintenant, car de nombreux éléments du système actuel semblent fondamentalement corrects.

### **Les structures actuelles de gouvernance du côté de l'offre semblent appropriées**

À l'heure actuelle, les trois ordres de gouvernement sont engagés à des degrés divers dans le financement, la conception et l'exécution de programmes d'action sur l'offre et chacun d'eux semble l'être sous des formes qui correspondent bien à leurs atouts. En fournissant des ressources financières, le gouvernement du Canada peut répondre aux besoins divers des différents secteurs de compétence et faciliter l'établissement, dans l'ensemble du Canada, d'un plancher d'investissement qui garantirait à tous les Canadiens l'accès des logements convenables. Les provinces et les territoires sont idéalement armés et placés pour s'attaquer à divers problèmes à l'intérieur de leurs frontières et pour agir à titre d'observateurs vis-à-vis des municipalités. Enfin, comme la conception et la mise

en œuvre sont souvent laissées au palier municipal, il est beaucoup plus simple de faciliter l'élaboration d'approches ascendantes adaptées aux différents problèmes de logement qu'éprouvent les collectivités. Au palier supérieur, ce mélange de rôles et de responsabilités semble approprié, mais la pénurie de logements abordables persistera vraisemblablement tant que tous les gouvernements ne tireront pas pleinement parti des points forts de ces dispositions et que la fusion avec les mesures sociales destinées aux individus ne sera pas totalement opérée.

### **Les structures de gouvernance du côté de la demande doivent être mieux définies**

Pour ce qui est des mesures sociales qui visent les individus, les structures de gouvernance sont beaucoup plus variées. Si ce phénomène s'explique sans nul doute par une foule de raisons, le coût direct assez faible de ces soutiens, en comparaison des considérables mises de fonds qu'exige normalement la construction domiciliaire, autorise probablement une plus grande diversité. Par ailleurs, le repli opéré récemment par le gouvernement fédéral à l'égard de cette question (mises à part les mesures d'accession à la propriété) ajouté aux expériences faites par les provinces, les municipalités, les organismes à but non lucratif et d'autres instances a permis l'implantation de divers régimes et l'adoption de différents programmes.

Un ensemble à ce point complexe de programmes de soutien du revenu pourrait sembler, à première vue, faire obstacle à la fusion des méthodes d'action sur l'offre et des méthodes de gestion de la demande en vue d'élaborer une politique de logement et de faire concorder ces mesures sociales avec les orientations plus générales. Cela créerait une situation où le type de soutien disponible aux individus et son étendue peut varier d'un endroit à l'autre. Même si les soutiens demeurent inchangés, les fournisseurs de services et les structures administratives qui sous-tendent les programmes peuvent différer, engendrant ainsi des défis supplémentaires pour la fusion. En raison de cette complexité, les efforts visant à améliorer la coordination des mesures de soutien de l'offre et de la demande pour améliorer l'efficacité et l'efficacités pourraient s'avérer compliquer.

### **Vers l'unification**

Plusieurs modèles ont été proposés en vue d'harmoniser cette panoplie de mesures sociales. Certains chercheurs, Kent, par exemple, préconisent de départager clairement les responsabilités fédérales et provinciales des programmes sociaux de logement. Dans cette optique, le gouvernement fédéral affecterait des ressources aux particuliers par le biais de suppléments au loyer qui prendraient la forme de crédits d'impôt remboursables. Les provinces et les territoires, de même que les municipalités, s'attacheraient à l'offre de logements sociaux en vue de répondre aux besoins locaux et à la santé générale du marché de l'habitation. Les rôles envisagés pour chacun des acteurs dans cette proposition ne sont pas sans précédent dans le système fédéral canadien; on retrouve en effet des éléments du modèle de Kent dans différentes structures de gouvernance adoptées pour la politique de logement depuis la Deuxième Guerre mondiale (Kent, 2002)<sup>7</sup>.

D'autres chercheurs prônent le prolongement et l'élargissement des dispositions actuelles. Par exemple, dans un rapport récemment établi pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), Carter et Polevychok demandent que le gouvernement fédéral joue un plus grand rôle dans la construction de logements sociaux, que les provinces soutiennent les initiatives locales afin d'intégrer le logement aux autres dossiers socioéconomiques, et que les municipalités s'efforcent de renforcer les capacités de conception et d'exécution à l'échelle locale. Les rôles et les responsabilités envisagés dans ce système sont assez proches de ce qui existe déjà. Comme le font remarquer les auteurs du rapport des RCRPP, cette structure serait plus propice aux partenariats horizontaux (Carter et Polevychok, 2004, p. 30-38). Les difficultés suscitées par le système en vigueur portent toutefois à croire que la complexité des relations intergouvernementales qui marque cette structure de gouvernance pourrait continuer à entraver l'action.

Les deux modèles décrits ci-dessus, de même que les propositions de réforme de la gouvernance dans ce secteur de politique, comportent des avantages et des inconvénients. De façon générale, il est sans doute possible de combler les lacunes de la plupart des structures de gouvernance, mais seulement dans le cadre d'une conception commune élargie de la place occupée par le logement dans l'édifice général des politiques sociales. Quel est le rôle du gouvernement fédéral? Quels sont ceux des provinces? Comment faut-il mobiliser le secteur privé? Quelle doit être l'interaction des programmes sociaux gouvernementaux avec le marché du logement locatif privé? Il est impossible de donner une bonne réponse absolue à ces questions, mais c'est seulement en partant d'une conception commune que les gouvernements, le secteur privé, les groupes locaux et les autres partenaires de la politique sociale pourront cerner les lacunes et déterminer l'endroit et le moment où des liaisons devront être instaurées. Les acteurs et les ressources pourront alors être rapidement mobilisés quelle que soit la structure de gouvernance adoptée.

#### Encadré 10

##### **L'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC)**

L'IPAC, la pierre angulaire de l'INSA, a été lancée en 1999 pour créer une approche plus concertée de la lutte contre l'itinérance au Canada. Outre qu'elle apporte une aide financière aux collectivités, l'IPAC les encourage à travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités, le secteur privé et le secteur bénévole pour renforcer les capacités existantes et trouver de nouvelles solutions aux problèmes de l'itinérance.

L'IPAC vise à augmenter la disponibilité et l'accessibilité des divers services et installations du continuum de services, de l'itinérance à l'autonomie — refuges d'urgence, logements de transition/supervisés, prévention. Les collectivités reçoivent un montant maximum qui doit être jumelé à d'autres sources (par exemple collectes de fonds, commanditaires locaux, etc.), ce qui les oblige à expliquer la façon dont leurs activités se poursuivront une fois l'aide financière de l'IPAC terminée. Les projets financés soutiennent les secteurs prioritaires cernés grâce au processus de planification communautaire.

Jusqu'à présent, les commentaires de la collectivité sur l'efficacité de cette démarche ont été positifs dans l'ensemble. L'optique fondamentale de ce programme, conçu pour soutenir non seulement les initiatives individuelles, mais encore le développement de l'autonomie et des capacités de la collectivité, était un modèle sur lequel d'autres programmes de logement pourraient prendre exemple.

Source : INSA (2004c).

La nécessité de cette conception holistique du rôle joué par le logement dans le cadre socioéconomique général a été reconnue dans le récent rapport des RCRPP (Carter et Poleyvychok, 2004, p. 40). Il faut cependant plus que des recherches, des projets pilotes et un dialogue généralisé pour la susciter : un mécanisme opérationnel, peut-être inspiré de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) de l'INSA ou de leur nouvelle Initiative pour la revitalisation des quartiers (IRQ), dans le cadre de laquelle les gouvernements, les groupes communautaires, les chercheurs et d'autres partenaires de la politique sociale peuvent faire appel les uns aux autres pour étudier ces questions et se livrer à ces activités (encadrés 10 et 11). Les efforts concertés de ce genre visent à acquérir de l'expérience et des connaissances nécessaires pour instaurer une démarche vraiment horizontale en matière de logement et de politique sociale. En outre, ces initiatives cherchent à établir et à entretenir les relations et la culture de coopération requises pour que cette approche holistique soit concertée à tous les niveaux du processus des politiques sociales. Ce n'est que dans un cadre stratégique de ce genre que l'on assurera à long terme l'utilité d'une optique de gouvernance intégrée.

## Encadré 11

### **Initiative de revitalisation des quartiers (IRQ)**

L'Initiative de revitalisation des quartiers (IRQ) permettra d'examiner des approches applicables à des projets locaux de revitalisation des quartiers, susceptibles de renforcer la capacité des particuliers et des familles d'édifier et de maintenir des collectivités fortes et saines propices à l'amélioration de la sécurité publique, à la réduction des incidences de l'itinérance, de la pauvreté et de l'exclusion. De concert avec les résidents locaux, des organismes à but non lucratif et des partenaires des secteurs public et privé, cette nouvelle initiative réunit les ressources de façons novatrices pour trouver des solutions locales au développement et à la revitalisation des collectivités.

La priorité absolue de l'IRQ est d'apprendre à améliorer les conditions d'existence des individus et des familles. À cette fin, elle s'efforce de renforcer la réceptivité et la coordination des stratégies en matière de politiques et de programmes tout en s'attaquant aux problèmes, tels ceux de la sécurité des personnes, de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues, de la santé, de la stabilité du logement, de l'apprentissage et du développement des compétences, ainsi que de l'alphabétisation. Comme il s'agit d'un projet d'acquisition de connaissances, l'initiative sera initialement mise en œuvre dans cinq collectivités de cinq villes : Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto et Halifax. Le bagage de connaissances et d'expérience acquises sera diffusé à l'échelle nationale afin d'éclairer la politique et la pratique. Tout dépendant des résultats de cette initiative d'apprentissage, l'IRQ pourra être mise en œuvre dans d'autres agglomérations.

Les fonds proviennent de cinq programmes dispensés par trois ministères fédéraux qui participent à l'IRQ. Ceux-ci comprennent l'Initiative nationale pour les sans-abri, le Bureau des technologies d'apprentissage et le Secrétariat national à l'alphabétisation de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Stratégie canadienne antidrogue de Santé Canada, la Stratégie nationale pour la prévention du crime de Sécurité publique et protection civile Canada. Parmi les autres intervenants figurent Centraide Canada, le Caledon Institute of Social Policy, Tamarack et l'Office national du film.

Source : Tamarack (2005).

## **Conclusion**

Fondamentalement, le mécanisme d'intervention relatif aux problèmes de logement est déjà en grande partie en place. Dans certaines régions, par exemple à Toronto et à Saskatoon, il est clair que ces questions sont effectivement en train d'être intégrées au programme général de mesures sociales et que le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les autres acteurs sociaux, surtout le secteur privé, sont mobilisés. Il va de soi que les administrations locales et les acteurs communautaires doivent faire partie intégrante de l'élaboration et de l'intervention efficace pour ce qui est des politiques et pratiques en matière de logement dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion.

Bien que les bases institutionnelles d'une nouvelle approche du logement à multiples paliers de compétence soient déjà posées, il reste à définir un cadre stratégique généralement accepté qui permette d'exploiter ces dispositions. Dans l'idéal, ce cadre lierait sur le plan conceptuel les questions de logement aux enjeux plus généraux de la pauvreté et de l'exclusion et établirait le bien-fondé d'investissements coordonnés et appropriés qui permettraient non seulement de redresser la situation du logement au Canada mais également d'obtenir des retombées positives dans les autres secteurs de la politique socioéconomique. Une fois la cause de l'investissement gagnée, l'éventualité de nouvelles initiatives et les rôles à réserver au gouvernement fédéral, aux provinces et aux

municipalités, de concert avec les acteurs du secteur privé et de la collectivité, pourraient être débattus plus efficacement.

Le discours du Trône prononcé en automne 2004 qualifie le logement d'élément clé dans la poursuite des objectifs sociaux du Canada. Le discours a également signalé l'augmentation du budget des programmes conçus pour soutenir tant les compétences locales que les initiatives d'action sur l'offre (encadré 12). Le plus encourageant, toutefois, est le lancement d'un processus d'élaboration des politiques qui vise à mobiliser d'autres ordres de gouvernement, les groupes communautaires et le secteur privé pour concevoir des objectifs communs à moyen et à long terme en matière de logement. Dans le cadre de ces activités, le Secrétariat national pour les sans-abri et la SCHL ont organisé plusieurs séances de consultation publique, des tables rondes d'experts et un forum sur les Autochtones sans abri au début de 2005. Axées sur la nécessité d'établir des liens avec le programme social général, la volonté d'intégrer les mesures sociales aux approches de marché et l'éventualité de nouvelles ententes de partenariat, ces activités visent à établir un cadre de référence en matière de logement axé sur les partenariats qui favorisera l'obtention d'un véritable consensus sur ces enjeux et l'établissement des relations fondamentales nécessaires à l'action et à la viabilité.

Encadré 12

**Engagements relatifs au logement du discours du Trône de l'automne 2004**

*« Le logement est l'un des fondements de la santé des collectivités et de la dignité des personnes. Le gouvernement élargira et améliorera les programmes existants, dont l'Initiative en matière de logement abordable, l'Initiative de partenariats en action communautaire à l'intention des sans-abri et le Programme d'aide à la remise en état des logements. »*

Son Excellence Adrienne Clarkson,  
gouverneure générale du Canada  
5 octobre 2004

C'est en songeant aux activités et aux enjeux susmentionnés que le PRP continue à étudier systématiquement, de concert avec plusieurs ministères, les nouvelles façons de percevoir et d'attaquer les problèmes de pauvreté et d'exclusion. Enjeu fondateur crucial susceptible de soutenir une foule d'objectifs sociaux, le logement s'encadre désormais dans la mire de ces efforts.

## Notes

<sup>1</sup> Ces questions sont traitées à fond par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2004).

<sup>2</sup> La raison pour laquelle les chiffres cités dans cette phrase semblent beaucoup plus gros que ceux que nous mentionnions plus haut au chapitre du besoin impérieux de logement est que le terme « inférieur aux normes » est un critère peu rigoureux. Comme il est expliqué dans l'encadré 1, la SCHL classe les ménages parmi ceux qui éprouvent un besoin impérieux de logement uniquement si leur habitation ne répond pas à une des normes de taille, de qualité et d'abordabilité ET si le coût d'un logement de rechange acceptable dans la même région dépasse 30 pour cent des revenus de ces ménages. Pour déclarer un logement « inférieur aux normes », on ne fait pas appel à ce second critère, on s'intéresse exclusivement à la nature du logement actuel sans s'interroger sur l'existence de solutions de rechange. De ce fait, comme il existe souvent un logement de rechange acceptable, les sources de données montrent une fraction plus faible de ménages ayant un besoin impérieux de logement que de ménages ayant un « logement inférieur aux normes ».

---

<sup>3</sup> L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1994) a défini la « région essentiellement rurale » comme une région dont plus de 50 % de la population vit dans des communautés rurales, alors qu'une « communauté rurale » possède une densité de population de moins de 150 personnes par kilomètre carré. La division de recensement sert à représenter les « régions » pour obtenir des données conformes à la définition de l'OCDE. Ces régions rurales peuvent ensuite être réparties en trois catégories : celles qui sont voisines des régions métropolitaines (régions rurales voisines), celles qui ne sont pas voisines des régions métropolitaines (régions rurales non voisines) et les régions rurales du Nord (Ehrensaft et Beeman, 1992, p. 193-224). Il existe deux types de régions urbaines : la région « intermédiaire » dont 15 % à 50 % des habitants vivent dans des communautés rurales et la région « essentiellement urbaine » où moins de 15 % de la population habitent dans des communautés rurales.

<sup>4</sup> Cette séparation des activités a connu une exception quand l'Initiative nationale pour les sans-abri du Secrétariat national pour les sans-abri a été annoncée en 1999. Le PAREL de la SCHL s'est montré un instrument de financement important au sein de l'Initiative de partenariats en action communautaire.

<sup>5</sup> La question des obstacles possibles à l'accès à un logement locatif privé est particulièrement pertinente. Il arrive que des pratiques astreignantes concernant le « pas-de-porte » (soit l'argent qui facilite l'accès au logement, comme les dépôts considérables en cas de dommages qui sont parfois exigés) entravent sérieusement la possibilité de sortir de l'itinérance absolue ou « occulte » (on désigne par ce dernier terme le partage involontaire d'un local d'habitation).

<sup>6</sup> Les inquiétudes et les objections exprimées par la collectivité ne sont généralement pas le fruit d'une malveillance aveugle à l'endroit des pauvres, mais plutôt d'un souci de sécurité et de protection engendré par les services d'aide et les mesures sociales (tels les sites sécuritaires pour l'injection, les maisons de transition et le logement transitionnel) qui accompagnent souvent les fortes concentrations de pauvres. Le mouvement « Action 4 Balanced Communities Downtown East (A4BCDE) » est une manifestation de ces préoccupations de la part d'un groupe local (Garden District Residents Association, s.d.). Nous n'essayerons pas d'évaluer la validité de ces convictions et de ces craintes dans le présent rapport, mais il est certain qu'elles existent et que la politique doit en tenir compte.

<sup>7</sup> Ce ne serait pas la première fois qu'on entendrait parler au Canada de suppléments au loyer de la part du gouvernement fédéral. Juste après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement du Canada a fourni une aide sociale à la population aux fins de l'achat de maisons. La seule vraie différence entre cet ancien programme et la proposition de Kent est que cette dernière viserait les locataires et non les acheteurs.

## Bibliographie

Nota : Confirmation de tous les URL en date du 17 juin 2005.

Anucha, Uzo. 2005. "Conceptualizing Homeless Exits and Returns: The Case for a Multidimensional Response to Episodic Homelessness." *Critical Social Work* 6, n° 1.

<<http://www.criticalsocialwork.com/units/socialwork/critical.nsf/8c20dad9f1c4be3a85256d6e006d1089/b40960f9a84f1ffc85256fd70052f1d1?OpenDocument>>.

Aubry, Tim, Fran Klodawsky, Daniel Coulombe et Lara Mills. 2004. « Identification des sous-groupes de la population des sans-abri en se basant sur l'état de santé : répercussions sur l'élaboration des programmes et des politiques ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Begin, Patricia, Lyne Casvant, Nancy Miller Chenier et Jean Dupuis. 1999. *Les sans-abri*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.

British Columbia. nd. "B.C. Housing - Rent Supplements."  
<[http://www.bchousing.org/Applicants/Rent\\_Supplements.asp](http://www.bchousing.org/Applicants/Rent_Supplements.asp)>.

Bunting, T., P. Fillion et R. Walks. 2003. *Ménages à risque d'itinérance : répartition dans onze régions métropolitaines du Canada*. Ottawa : Initiative nationale pour les sans-abri.

Bureau du Conseil privé, Gouvernement du Canada. 2004. *Relations intergouvernementales par secteur – Santé et programmes sociaux*.  
<<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&page=relations&sub=healthandsocialprograms>>.

Caledon Institute of Social Policy. 1996. « Le rôle du logement dans la politique sociale ». Septième Congrès de la politique sociale canadienne.

Canadian Centre for Policy Alternatives. 2003. *Ontario Alternative Budget*. CCPA.

Carter, Tom. 2000. *Canadian Housing Policy: Is the Glass Half Empty or Half Full?* Ottawa: Canadian Housing and Renewal Association.

Carter, Tom, et Chesya Polevychok. 2004. *Housing Is Good Social Policy*. Ottawa: The Canadian Policy Research Networks. <<http://www.cprn.org/en/doc.cfm?doc-1131>>.

Centre for Equality Rights in Accommodation. nd.  
<<http://www.equalityrights.org/cera/index.cfm>>.

<<http://www.equalityrights.org/cera/index.cfm?nav=reso&sub=human>>.

Co-Abode: Single Mothers House Sharing. nd. "How It Works." <<http://www.co-abode.com/howitworks.php>>.

Daly, Gerald. 1996. *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street*. New York, NY: Routledge.

Ehrensaft, Philip et Jennifer Beeman. 1992. « Éloignement et diversité dans les économies non métropolitaines ». Chapitre 9 dans *Régions rurales et petites villes du Canada*, Ray D. Bollman (éd.). Toronto: Thompson Educational Publishing.

Engeland, John et Roger Lewis. 2004. « Exclusion d'un logement acceptable : les canadiens en situation de besoin impérieux de logement ». *Horizons* 7, n° 2. Ottawa: Projet de recherche sur les politiques, p. 27-34.

Farrell, Susan J., Tim Aubry, and Daniel Coulombe. 2004. "Neighborhoods and Neighbors: Do They Contribute to Personal Well-Being?" *Journal of Community Psychology* 32, no. 1: 9-25.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. 2004. *Perceptions des conditions de vie dans une Europe élargie*. 74 p.; voir p. 2-17. <<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF03113FR.pdf>>.

The Garden District Residents Association. July 2004. *What Who When Where & Why: Save us From the Salvation Army*. <[http://www.gardendistrict.ca/what\\_why/healing\\_the%20\\_neighbourhood.html](http://www.gardendistrict.ca/what_why/healing_the%20_neighbourhood.html)>.

Habitat pour Humanité Canada, 2003. *Propriété abordable : discussion de la situation*. <<http://habitat.ca/files/9126103185944352.pdf>>.

Hay, David. 2005. *Housing, Horizontality and Social Policy*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Hulchanski, David. 2002. *Housing Policy for Tomorrow's Cities*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

INSA (L'Initiative nationale pour les sans-abri. 2003. « Étude pilote : organismes de protection de la jeunesse et itinérance chez les jeunes au Canada : sommaire exécutif ». Ottawa: Initiative nationale pour les sans-abri. <[http://www.homelessness.gc.ca/research/projects/rp04/execsum1\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/research/projects/rp04/execsum1_f.asp)>.

INSA (L'Initiative nationale pour les sans-abri). 2004a. « À propos de l'Initiative ». Ottawa: Initiative nationale pour les sans-abri. <[http://www.homelessness.gc.ca/initiative/index\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/index_f.asp)>.

———. 2004b. « Nouvelles recherches sur les sans-abri ». Présentation faite par Marie-Chantel Girard à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

———. 2004c. « Initiative de partenariats en action communautaire ». Ottawa : Initiative nationale pour les sans-abri.  
<[http://www.homelessness.gc.ca/initiative/scpi\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/scpi_f.asp)>.

Kent, Tom. 2002. « For Affordable Housing: Have Ottawa Pay the Rent ». Policy Options = Options politiques, Institut de recherche en politiques publiques, mars 2002, p. 6-9.

Klodawsky, Fran, Tim Aubry, Daniel Coulombe et Lara Mills. 2004. « En constante évolution : la population des sans-abri nés à l'étranger, à Ottawa ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Manitoba, Gouvernement du. s.d. « Programme de construction de nouveaux logements locatifs – Une composante du Programme de logement à prix abordable (PLPA) ».   
<[www.gov.mb.ca/fs/housing/rental\\_supply.fr.html](http://www.gov.mb.ca/fs/housing/rental_supply.fr.html)>.

Mawby, Russell. 2004. « Participation du secteur privé dans le logement abordable ». Présentation à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Murdie, Robert. 2002. "The Housing Careers of Polish and Somali Newcomers in Toronto's Rental Market." *Housing Studies* 17, no. 3: 423-443.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1994. *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale*. Paris: OCDE.

Pomeroy, Steven. 2001. *Toward a Comprehensive Affordable Housing Strategy for Canada*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Regent Park Collaborative Team. 2002. "Regent Park Revitalization Study."   
<<http://www.regentparkplan.ca/pdfs/final%20report%20dec%2016.pdf>>.

Rose, Damaris. 2004a. « Besoins des groupes d'immigrants vivant dans les villes en matière de logement ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

———. 2004b. “Immigrant Settlement Strategies and Support Needs in Canada’s Major Cities: Some Policy Issues.” Presentation to What Makes Good Public Policy in Canadian Municipalities Conference, Ottawa, October 28-29, 2004. <[www.vrm.ca/documents/RoseMunicConf.pdf](http://www.vrm.ca/documents/RoseMunicConf.pdf)>.

Rupnik, Carlo, Juno Tremblay et Ray D. Bollman. 2001. « Conditions d’habitation dans les régions essentiellement rurales ». *Régions rurales et petites villes du Canada, Bulletin d’analyse*, vol. 2, n° 4. <<http://www.statcan.ca/francais/freepub/21-006-XIF/21-006-XIF00004.pdf>>.

SCHL (Société canadienne d’hypothèques et de logement). 2003. *Études spéciales sur les données du recensement de 1996 : conditions de logement des immigrants*. Ottawa : SCHL.

———. 2004a. *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 : numéro 2 – La répartition géographique des besoins impérieux de logement et de la croissance des ménages, 1996-2001*. Ottawa : SCHL.

———. 2004b. *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 : numéro 3 – Taille, qualité et abordabilité du logement canadien, 1996-2001*. Ottawa: SCHL.

———. 2004c. « Ce que nous faisons ». Ottawa: SCHL. <[http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Info/cenofa/cenofa\\_001.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Info/cenofa/cenofa_001.cfm)>.

———. 2004d. « L’amélioration récente des conditions de logement a profité aux ménages autochtones et aux familles monoparentales ». Ottawa : SCHL. <[http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo\\_005.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_005.cfm)>.

———. 2004e. « La proportion de familles monoparentales et d’aînés vivant seuls qui éprouvent des besoins impérieux de logement demeure élevée parmi les ménages locataires ». Ottawa : SCHL. <[http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo\\_006.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_006.cfm)>.

———. 2004f. « De nombreux immigrants récents ont de la difficulté à se loger ». Ottawa: SCHL. <[http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo\\_007.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_007.cfm)>.

———. 2004g. « Abordabilité du logement ». *L’Observateur du logement au Canada, 2004*. <[http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo\\_008.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_008.cfm)>

———. 2005a. « Programmes et aide financière : Programme d’aide à la remise en état des logements (PAREL) ». <<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/praiifi/parel/index.cfm>>.

———. 2005b. « Amélioration de la qualité et de l’abordabilité du logement : davantage de logements abordables pour les Canadiens ». <[http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/amquablo/logab/loab\\_021.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/amquablo/logab/loab_021.cfm)>.

———. 2005c. « Le ministre fédéral du logement annonce une nouvelle option en matière de logement abordable ».

<[http://www.canequity.com/mortgage-news/archive/2005/2005-03-23\\_CMHC-new\\_option\\_affordable\\_housing-fr.stm](http://www.canequity.com/mortgage-news/archive/2005/2005-03-23_CMHC-new_option_affordable_housing-fr.stm)>

———. 2005d. « Programmes et aide financière ».

<<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/praiifi/index.cfm> >

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations). 2004. “Build Assets.” Toronto: Social and Enterprise Development Innovations. <[www.sedi.org/html/individuals/assets.asp](http://www.sedi.org/html/individuals/assets.asp)>.

Statistique Canada. 2005. « Pleins feux sur le logement ». *Infomat*.

<[http://www42.statcan.ca/smr04/2005/02/smr04\\_03205\\_04\\_f.htm](http://www42.statcan.ca/smr04/2005/02/smr04_03205_04_f.htm)>.

Tamarack. 2005. « Quartiers en essor ».

<[www.anccommunity.ca/index\\_french.html](http://www.anccommunity.ca/index_french.html)>.

Toronto, City of. 1999. *Taking Responsibility for Homelessness: An Action Plan for Toronto*. Toronto: Report of the Mayor’s Homelessness Action Task Force.

<[http://www.city.toronto.on.ca/pdf/homeless\\_action.pdf](http://www.city.toronto.on.ca/pdf/homeless_action.pdf)>.

———. 2001. *The Toronto Report Card on Homelessness, 2001*. Toronto: City of Toronto.

———. 2004. « Projet pilote sur les besoins urgents d’aide aux sans-abri – The Story of Tent City: Outcomes and Implications. » ». Présentation faite à l’occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d’exclusion, 20 octobre 2004.

Toronto Community Housing. nd. “A Place to Call Home.”

<[www.regentparkplan.ca/pdfs/Regent%20Park%20Booklet%20-%20Finalcopy.pdf](http://www.regentparkplan.ca/pdfs/Regent%20Park%20Booklet%20-%20Finalcopy.pdf)>.

Vaillancourt, Yves, et Marie-Noelle Ducharme. 2001. *Social Housing – A Key Component of Social Policies in Transformation: The Quebec Experience*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Vancouver, City of. 2002. *Research Project on Homelessness in Greater Vancouver, July 2002: Volume 2*.

<[www.gvrd.bc.ca/homelessness/pdfs/Volume2.pdf](http://www.gvrd.bc.ca/homelessness/pdfs/Volume2.pdf)>.