

2010RP-09

L'aide au logement au Québec

Mathieu Laberge, Claude Montmarquette

Rapport de projet *Project report*

Montréal
Juin 2010

© 2010 Mathieu Laberge, Claude Montmarquette. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Rio Tinto
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

L'aide au logement au Québec*

Mathieu Laberge

Économiste et directeur de projet au CIRANO.

Courriel : mathieu.laberge@cirano.qc.ca.

Claude Montmarquette

CIRANO et Université de Montréal

* Les auteurs remercient sans les impliquer François Vaillancourt de l'Université de Montréal et du CIRANO. Nous souhaitons également remercier Jonathan Leblanc et Brigitte Bouchard-Milord pour leur collaboration dans le cadre de ce projet.

Table des matières

Table des matières	i
Liste des graphiques	i
Liste des tableaux	ii
I - Introduction	1
II - Qu'est-ce que le logement social?	4
III - Quelques expériences étrangères en matière de logement social	9
Le cas français	11
Le cas britannique	13
Le cas américain	16
Le cas canadien	17
IV - Politiques et le logement social au Québec	20
Portrait statistique du logement au Québec.....	20
Quelques données contextuelles	28
Les interventions en matière de logement social	31
<i>La fourniture de logement en nature</i>	31
<i>Le soutien financier aux ménages à faible revenu</i>	33
<i>Le support financier à l'offre de logements</i>	35
<i>Les programmes de soutien à la rénovation pour besoins particuliers</i>	37
L'évolution des politiques du logement social au Québec.....	39
<i>La fourniture de logements en nature</i>	43
<i>L'aide directe aux locataires</i>	47
<i>Les programmes de soutien de l'offre de logement abordable</i>	52
<i>Les programmes d'amélioration de l'habitat pour certaines clientèles</i>	57
Le risque financier lié aux programmes d'aide au logement du gouvernement du Québec	62
Comparaison interprovinciale des dépenses des administrations publiques pour le logement	66
V - Évaluation des politiques du logement social	69
VI - Les principes économiques d'une politique globale d'habitation	76
VII - Conclusion	81

Liste des graphiques

Graphique 1 : Demandes de logement et d'hébergement temporaire, Écosse, en mars de chaque année	15
Graphique 2 : Aide au logement et dépenses liées au logement du gouvernement américain.....	17
Graphique 3 : Évolution du nombre de logements achevés par type de logement, Québec, 1955-2009.....	21
Graphique 4 : Pourcentage de logements de la catégorie "appartements", quatre villes, 1997-2007	23
Graphique 5 : Pourcentage de logements loués, trois villes, 1997-2007.....	23
Graphique 6 : Taux d'inoccupation, quatre villes, 1978-2009	25
Graphique 7 : Taux d'inoccupation pour les principales villes québécoises, 1978-2009	26
Graphique 8 : Pourcentage de logements par type de besoin de réparations, Québec, 1997-2008...	27
Graphique 9 : Nombre de pièce des logements, Québec, 1997-2008	27
Graphique 10 : Part relative de chaque programme de soutien au logement par la Société d'habitation du Québec, 1996-2008.....	40
Graphique 11 : Subvention mensuelle moyenne par type de clientèle, dollars réels (2002=100), Québec, 1996-2008	45
Graphique 12 : Coût total des programmes de supplément au loyer et d'Allocation-logement, dollars constants (2002=100), Québec, 1998-2008.....	48
Graphique 13 : Nombre et pourcentage de bénéficiaires dans chaque volet des programmes de supplément au loyer et d'Allocation-logement, Québec, 1998-2008	50
Graphique 14 : Coût moyen par logement et sources de financement des projets du programme AccèsLogis, 1998-2008.....	53
Graphique 15 : Nombre total de logement en exploitation en vertu de chacun des volets des programmes AccèsLogis et Logement Abordable Québec, 1998-2008.....	55
Graphique 16 : Nombre de bénéficiaires et coût total pour les programmes d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, Québec, 1996-2008.....	58
Graphique 17 : Coût moyen par unité de logement des programmes d'amélioration de l'habitat pour certaines clientèles, dollars constants (2002=100), Québec, 1996-2008	61
Graphique 18 : Dépenses des administrations publiques provinciales et municipales en matière de logement, pourcentage du PIB provincial, 2008	67
Graphique 19 : Dépenses moyennes par habitant des administrations publiques provinciales et municipales en matière de logement, 2008	67

Liste des tableaux

Tableau 1 : Nombre de bénéficiaires des programmes québécois de logement social par finalité, 1996-2008	7
Tableau 2 : Parc de logements sociaux dans les 27 États membres de l'Union européenne, 2005-2007.....	9
Tableau 3 : Logements sociaux selon le parc locatif et total, Québec et pays industrialisés, 2003 ..	10
Tableau 4 : Probabilité qu'une personne dépasse la limite d'abordabilité de 30 %	29
Tableau 5 : Évolution des coûts totaux des programmes de logement social au Québec, dollars constants (2002=100), 1996-2008.....	42
Tableau 6 : Subvention mensuelle moyenne aux bénéficiaires des programmes québécois d'aide au logement, dollars constants (2002=100), 1996-2008	43
Tableau 7 : Évolution du nombre de bénéficiaires pour les différents volets du programme HLM québécois, 1996-2008	46
Tableau 8 : Évolution de la subvention mensuelle moyenne des bénéficiaires des différents volets du programme HLM québécois, 1996-2008	47
Tableau 9 : Subvention mensuelle moyenne aux bénéficiaires du programme québécois de supplément de loyer, dollars constants (2002=100), 1996-2008.....	49
Tableau 10 : Nombre de bénéficiaires du programme québécois de supplément de loyer, 1996-2007.....	51
Tableau 11 : Nombre de bénéficiaires du programme québécois d'Allocation-logement, 1998-2008.....	51
Tableau 12 : Sources de financement du programme AccèsLogis, moyenne par unité construite, Québec, dollars constants (2002=100), 1998-2008.....	54
Tableau 13 : Nombre total d'unités en exploitation pour le programme AccèsLogis, 1998-2007....	56
Tableau 14 : Nombre total d'unités en exploitation pour le programme Logement Abordable Québec, 2003-2008	57
Tableau 15 : Nombre de bénéficiaires pour les programmes québécois d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, 1996-2008	59
Tableau 16 : Coût total pour les programmes québécois d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, dollars constants (2002=100), 1996-2008.....	60
Tableau 17 : Coût moyen par unité modifiée pour les programmes québécois d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, dollars constants (2002=100), 1996-2008	61
Tableau 18 : Risque financier lié aux programmes d'aide au logement du gouvernement du Québec.....	63

I - Introduction

Le logement est un élément vital dans le bien-être des ménages. C'est un bien indispensable qui comporte un volet financier important. La rigueur des hivers québécois nous dispense d'insister sur la nécessité d'avoir un logement adéquat. Selon l'Enquête sur les dépenses des ménages de Statistique-Canada, en 2007, le logement représente en moyenne 15,8 % du budget des ménages québécois. C'est le poste budgétaire le plus élevé sauf pour les impôts personnels qui ont constitué 20,3 %². Les dépenses de transport représentent 14,8 % et l'alimentation, 11,5 %. En 2006, les ménages ont dépensé une part relativement plus importante pour le logement, soit 18,3 %. À titre de comparaison, le transport représentait 13,8 % des dépenses totales, alors que l'alimentation accaparait 12,3 % des dépenses totales. Les impôts personnels occupaient une part plus importante des dépenses totales que le logement, soit 19,9 %³.

Au plan social et politique, le logement est définitivement vu comme un bien de consommation de première nécessité. Dans plusieurs législations, le droit au logement est reconnu sous différentes formes. En 1976, le Canada a adhéré au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le Québec y a souscrit peu après, par le biais d'une résolution adoptée à l'Assemblée nationale. En adhérant à ce Pacte, le Canada et le Québec se sont engagés à respecter, protéger, promouvoir et mettre en œuvre toute une série de droits, dont celui « de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et **un logement** suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » (article 11). D'autres pays sont allés plus loin. En France, par exemple, la loi sur le droit au logement opposable prévoit, en 2008, un hébergement pour les 20 000 Sans Domicile Fixe et, à partir de 2012, une procédure de recours pour les 100 000 mal-logés français.

Sans l'aide gouvernementale, il est indéniable que plusieurs ménages seraient incapables de se loger adéquatement. Ce sont des ménages à faible revenu majoritairement dirigés par des femmes et des groupes de personnes vulnérables ou désavantagées ayant des besoins particuliers de logement tels les sans-abri, les personnes handicapées, les personnes âgées semi-autonomes, les jeunes en situation difficile et les femmes victimes de violence.

Selon le rapport l'Habitat du Québec, publié en 2001, le pourcentage des ménages québécois occupant une habitation à loyer modique (HLM) ou bénéficiaires d'une allocation-logement représentait, en 1999, plus de 8 % du total des ménages québécois, contre 3 % en 1981. Selon les données des rapports annuels de la SHQ, en 2006, 202 000

² Selon le guide de l'Enquête sur les dépenses des ménages 2007 de Statistique Canada, les impôts personnels incluent : « l'impôt sur le revenu payé dans l'année de référence pour cette année-là et les années antérieures, plus les autres impôts personnels (impôts sur les dons, taxe scolaire de Terre-Neuve et du Labrador, etc.) moins les remboursements d'impôt sur le revenu reçu en 2007. »

³ Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des ménages*, tableau #203-0001.

ménages étaient bénéficiaires d'un de ces deux programmes d'aide au logement. Cela représentait 6,3 % des ménages québécois⁴.

L'aide au logement au Québec prend différentes formes et fait intervenir plusieurs niveaux de gouvernement. La Société d'habitation du Québec estime que le Québec comptait en 2007 73 212 habitations à loyers modiques (HLM), soit environ 63 000 logements publics, majoritairement gérés par des organismes municipaux, et environ 10 000 autres unités de HLM, appartenant à des coopératives, organismes à but non lucratif ou s'adressant à des clientèles autochtones, pour lesquels une aide est versée en fonction du revenu des locataires. Selon cet organisme, on peut aussi ajouter à ce parc quelque 20 000 logements coopératifs, appartenant à des organismes sans but lucratif, ou à des propriétaires du secteur privé pour lesquels des subventions de capital ont été versées et dont la plupart sont accessibles à des ménages à faible revenu. Le programme de supplément au loyer soutient pour sa part plus de 20 300 ménages pour les aider à se trouver un logement dans le parc locatif privé en comblant la différence entre le loyer que le ménage paierait s'il habitait un HLM et le loyer convenu avec le propriétaire du secteur privé. Finalement, l'État soutient en outre plus de 124 000 autres ménages à faible revenu au moyen d'une allocation-logement s'adressant aux familles avec enfants ainsi qu'aux personnes âgées de 55 ans et plus, quel que soit leur lieu de résidence. Si on inclut l'ensemble des ménages qui bénéficient d'une aide au logement quelconque, incluant le supplément de loyer et les coopératives d'habitation, on arrive donc au nombre de 230 000 ménages dont le logement est subventionné par le gouvernement du Québec. On peut également ajouter à ce nombre les quelque 39 000 logements sociaux fédéraux sur le territoire québécois.

On assimile souvent l'aide gouvernementale à une intervention visant à encourager le logement social. Or, lorsque l'on parle de logement social, on a souvent tendance à élargir le débat. Plusieurs documents soulignent que dans la mesure où le logement social est un phénomène de logement abordable, la question est fréquemment perçue comme non seulement un problème social, mais un problème de santé et un problème économique. Un logement sûr est vu comme essentiel aux relations sociales dans nos collectivités. De plus, de nombreuses études ont révélé la corrélation entre un mauvais logement et un moins bon état de santé des particuliers.⁵ Finalement, la recherche de solutions à ce problème représente une politique économique saine.

L'objectif de notre recherche est de recenser l'état de la situation du logement social pour le Québec et d'établir des comparatifs avec d'autres juridictions. De plus, nous aurons à définir les principes économiques qui sous-tendent l'aide au logement et qui se résument à deux grandes approches : doit-on agir directement sur la demande de logement et aider

⁴ Calculs des auteurs, à partir des données de la SHQ. Ce nombre exclut les logements sociaux fédéraux.

⁵ Voir le lien : www.ottawa.ca/residents/housing/housing_strategy/housing_fr-01.html.

directement les personnes ou doit-on plutôt agir sur l'offre de logement en investissant dans la construction?

Le plan de travail de cette étude est le suivant. Nous définissons le concept de logement social (section II), et dans une section subséquente (section III), les expériences étrangères en cette matière sont présentées et discutées. Dans la section IV la situation du Québec est analysée. Pour appréhender l'efficacité d'une politique du logement social, dans la section V nous présentons les principes économiques qui sous-tendent les interventions sociales dans le logement et dans la section VI, ces interventions sont examinées dans le contexte de politiques plus globales d'habitation. La section VII conclut le texte.

II - Qu'est-ce que le logement social?

Un logement social est un logement destiné, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes à revenus modestes qui auraient des difficultés à se loger au prix du marché. L'expression sert aussi à désigner le secteur économique constitué par ce marché immobilier et les politiques d'économie sociale qui président à son administration.

La littérature discute de différents types de logement social :

- Le logement (public ou privé) de type HLM (habitation à loyer modéré), logements construits et gérés par un organisme public ou privé.
- Le logement subventionné ou conventionné, construit et parfois géré par des entreprises privées.
- Les coopératives d'habitation dont la formation a été subventionnée et aidée (conseils juridiques) par les pouvoirs publics⁶.

Plusieurs intervenants ont proposé des définitions différentes du logement social, fixant un périmètre plus ou moins large pour l'intégration des différents programmes d'aide au logement ou à la pierre. Par exemple, pour la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM), le logement social est « conceptualisé comme un sous-ensemble du logement abordable. [Il] renvoie au fait que le loyer est fixé en fonction des revenus du ménage. Le mécanisme de fixation du loyer se fait donc indépendamment du marché du logement⁷. »

Pour le consortium de développement social Mauricie, « est considéré un logement social tout logement financé en partie (à 25 % selon la SHQ ou 30 % selon la SCHL) par l'État. Les logements sociaux sont dits *publics* lorsqu'ils sont créés, améliorés ou réhabilités avec du financement de l'État. Il existe deux sortes de subvention, soit le supplément au loyer (SLO) et le paiement du déficit d'exploitation (DX). Le logement social est destiné aux couches de population qui vivent dans des conditions précaires, et dont les ressources ne leur permettent pas d'avoir accès à du loyer trop élevé ou au coût véritable du marché. Les logements sociaux incitent les locataires à s'impliquer au niveau du conseil d'administration, ce qui leur permet d'exercer un meilleur contrôle sur leur milieu de vie⁸. »

Finalement, pour l'Observatoire Montréalais des inégalités sociales et de la santé, la définition classique du logement social repose sur l'idée d'une logique de fonctionnement hors marché : « aujourd'hui on associe souvent au logement social, les logements locatifs du marché privé dont les locataires bénéficient d'un supplément au loyer dans le cadre

⁶ Plusieurs auteurs voient dans les coopératives une voie plus facile vers l'accès à la propriété qu'ils tendent à favoriser pour des raisons d'autonomie financière des familles et de responsabilité civique accrue des propriétaires.

⁷ Communauté métropolitaine de Montréal (2006) L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la communauté métropolitaine de Montréal, p. 21.

⁸ Consortium de développement social Mauricie (2003) *Portrait du logement social en Mauricie*, p. 11.

d'une convention entre le propriétaire et une agence publique de logement (*logement «conventionné»*)⁹. »

En somme, il n'existe pas de consensus sur ce qui constitue le logement social. Il importe toutefois de distinguer certaines caractéristiques récurrentes du logement social. La première concerne l'abordabilité du logement. La SCHL considère que « *Un logement est abordable s'il coûte moins de 30 % du revenu du ménage avant impôt. Les frais de logement comprennent, pour les locataires, le loyer et les coûts de l'électricité, des combustibles, de l'approvisionnement en eau et des autres services municipaux et, pour les propriétaires, les paiements hypothécaires (principal et intérêt), les impôts fonciers, les charges de copropriété le cas échéant, ainsi que les coûts de l'électricité, des combustibles, de l'approvisionnement en eau et des autres services municipaux*¹⁰. » Il est bon de noter que pour la Société d'habitation du Québec, un logement est abordable si le ménage consacre 25 % ou moins de son revenu au logement. Cette norme différente non explicite est inférée du processus de fixation des loyers dans les habitations à loyers modiques (HLM) et du programme de supplément de loyer gérés par la SHQ.

La borne de 30 % du revenu consacré au logement semble être largement répandue dans les différents pays consultés. Pourtant, aucune source documentaire n'a permis d'établir l'origine de cette borne. Des éléments d'information glanés au fil de discussions informelles avec des gens des milieux du logement social et du secteur bancaire semblaient pointer vers une norme américaine mise de l'avant lors de la création des premiers logements subventionnés chez nos voisins du Sud. Cela n'est pas dépourvu de sens. Effectivement, la *Federal Housing Administration* (FHA) américaine offre des prêts hypothécaires pour faciliter l'accès des ménages à la propriété.

En plus du revenu du ménage demandeur, la FHA considère deux ratios d'endettement pour établir l'admissibilité à un prêt. D'abord, elle considère le ratio d'endettement total du ménage, soit ses paiements mensuels pour rembourser ses dettes (incluant le prêt hypothécaire) en pourcentage de son revenu brut. Un ménage est considéré solvable si ce ratio est égal ou inférieur à 41 %. Ce ratio correspond au ratio d'endettement considéré par la majorité des banques au Canada.

Le deuxième ratio est celui du remboursement de l'emprunt hypothécaire en pourcentage des revenus bruts du ménage. Ce ratio doit être inférieur ou égal à 29 %¹¹. Par raisonnement inverse, on peut conclure que si un ménage consacre plus de 30 % de son revenu au logement, il est considéré insolvable par le programme d'accès à la propriété de la FHA.

⁹ Observatoire Montréalais des inégalités sociales et de la santé (2002) *Le logement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, p. 6.

¹⁰ SCHL (2009) La répartition géographique des besoins impérieux en matière de logement, 2001-2006, p.1.

¹¹ FHA, http://www.fha-home-loans.com/debt_ratios_fha_loans.htm [accédé le 10 juillet 2009]

Ainsi, selon cette caractéristique, un logement social et abordable n'est pas défini en fonction du revenu du ménage qui l'occupe, mais bien selon la proportion du revenu du ménage qui est consacré au logement. Il est toutefois important de rappeler que « si un logement social est forcément abordable, un logement abordable n'est pas nécessairement social¹². »

Le logement social entendu au sens large comprend également plusieurs sous-ensembles définis en fonction de deux caractéristiques : la finalité de l'aide et la forme d'entente de financement choisie.

La finalité de l'aide peut être double. Elle constituera une aide au logement si elle vise à abaisser le coût d'un loyer pour les locataires, soit en leur fournissant un logement en nature à un coût moindre que le prix du marché locatif, soit en leur versant une aide directe ou encore en comblant la différence entre le loyer convenu privément entre le propriétaire et le locataire et une norme d'abordabilité (25 % ou 30 % du revenu par exemple). Elle constituera une aide à la pierre si elle vise à accroître l'offre de logement abordable en subventionnant la construction d'unités de logement qui seront louées en dessous du prix du marché locatif. Le Tableau 1 présente une synthèse du nombre de ménages ou d'unités qui correspond à chacune des finalités des programmes québécois. Nous reviendrons en détail sur la question québécoise, mais notons immédiatement du Tableau 1 que graduellement les programmes d'aide à la pierre ont progressé relativement aux programmes d'aide au logement ou à la personne. Ces derniers programmes ont décliné entre 1997 et 2008.

Parmi les programmes qui visent l'aide au logement, on peut identifier trois sous-ensembles selon le mode d'entente qui intervient entre les parties. Par exemple, les *logements conventionnés* sont un sous-ensemble des logements sociaux pour lesquels une convention intervient entre les propriétaires et le gouvernement pour combler l'écart entre le loyer privé et le loyer exigible en fonction d'une norme d'abordabilité quelconque. Dans les logements conventionnés, les locataires ont accès à des logements du parc immobilier privé à un coût similaire à celui des HLM. Au Québec, la principale source de logements conventionnés provient de ceux qui sont loués en vertu du programme de supplément au loyer.

Les *logements subventionnés* visent quant à eux à fournir publiquement un logement en dessous du coût sur le marché locatif. Au Québec, les logements subventionnés sont essentiellement composés des HLM provinciaux et fédéraux.

Finalement, d'autres programmes existent pour fournir une aide financière directe aux ménages. C'est le cas de l'allocation-logement et du supplément de loyer.

¹² CMM, op. cit. note 4.

Tableau 1 : Nombre de bénéficiaires des programmes québécois de logement social par finalité, 1996-2008

	Programmes d'aide au logement		PROGRAMMES D'AIDE À LA PIERRE ^b						
	Supplément de loyer	Allocation-logement	HLM provinciaux	HLM fédéraux ^c	Accès-Logis	Logement Abordable	LAAA	PAD	PAMH
1996	12 492	N.D.	72 771		N.D.	N.D.	6	641	371
1997	12 530	N.D.	72 833		N.D.	N.D.	501	951	126
1998	12 520	155 414	72 833		12	N.D.	403	1 494	69
1999	11 832	148 211	72 868		534	N.D.	401	1 548	34
2000	11 476	149 634	72 896		881	N.D.	1 311	1 883	188
2001	11 771	155 721	72 896		1 172	N.D.	2 837	1 578	660
2002	15 073	141 026	72 958		974	N.D.	2 466	532	424
2003	16 686	138 822	73 056		1 541	201	1 408	396	41
2004	18 181	134 754	73 073		2 200	1 101	350	452	332
2005	19 311	132 828	73 113		1 765	1 592	962	655	232
2006	20 238	128 903	73 167	39 000	1 841	2 121	345	727	117
2007	20 362	124 212	73 212		1 520	2 126	586	685	153
2008	20 285	117 248	73 275		1 728	1 054	767	1 073	153
TCAC	4,10%	-2,80%	0,10%		14168	8195	4418	3988	1028

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : ^a Nombre de ménages bénéficiaires des programmes. ^b Nombre d'unités de logement construites ou modifiées en vertu des programmes. ^c Les seules données disponibles pour le nombre de logements sociaux (HLM) fédéraux au Québec sont celles de 2006. Une demande a été logée à la SCHL mais est demeurée sans réponse. Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. Les données de l'année 2003 du programme LAAA ont été estimées à partir d'une moyenne des années 2002 et 2004.

Dans le contexte d'une norme d'abordabilité, Carton (2006) souligne que la demande sociale de logement est relativement inégale émanant en particulier d'une majorité de ménages à « bas revenus » - allocataires sociaux et bas salaires, familles monoparentales, familles nombreuses; elle survient souvent à l'occasion d'un « accident de vie » : divorces, personnes malades et handicapées ou dépendantes¹³.

Les objectifs d'une aide sociale au logement ne se limitent généralement pas exclusivement à offrir un logement abordable aux plus démunis. Il existe une volonté gouvernementale, notamment en Angleterre et en France d'assurer une mixité sociale et une certaine mobilité géographique¹⁴, plusieurs ayant exprimé des doutes sur la capacité du marché libre à répondre à ces objectifs. Par ailleurs, au plan politique en France, certaines communautés offrent des résistances à l'instauration de logements sociaux par crainte d'une dévalorisation de leurs propriétés.

Par définition, dans la mesure où l'aide à la personne pour le logement fait en sorte que le prix du logement est inférieur au prix du marché libre, il existe automatiquement une demande excédentaire qui se traduit par une pénurie pour le logement subventionné. Cela peut être le cas au Québec pour les programmes d'aide à la pierre, comme ceux d'HLM, Accès-Logis et Logement Abordable Québec

Dans cette situation, il ne faut pas être surpris que les politiques publiques paraissent durablement impuissantes à réduire la demande sociale de logement. Olsen (2001) a fait remarquer qu'en politique d'habitation le concept utilisé de la pénurie n'est pas celui des économistes¹⁵. Ici une pénurie signifie que le résultat du marché ne fournit pas à tous les ménages le type de logement que la personne pense qu'elle devrait occuper.

¹³ L. Carton (2006). « Les gauches face au droit au logement », *Politique*, septembre, # 6.

¹⁴ Voir l'excellent rapport de J. Hills, « Ends and Means : The Futures Roles of Social Housing in England, ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion, CASEreport, 34, février 2007.

¹⁵ E.O Olsen (2001) Housing Programs for Low-Income Households, WP 8208, NBER.

III - Quelques expériences étrangères en matière de logement social

Dans l'ensemble des pays avancés, le logement social est présenté comme une politique publique prioritaire. Mais les efforts réels à cet égard sont très variés. Le Tableau 2¹⁶ présente des statistiques sur le logement social pour 27 pays européens pour les années 2005-2007.

Tableau 2 : Parc de logements sociaux dans les 27 États membres de l'Union européenne, 2005-2007

	Parc de logements sociaux locatifs	Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants	% de logements sociaux dans le parc total de logements	% de logements sociaux dans le parc locatif	Parc de logements pour 1 000 habitants
Pays-Bas	2 400 000	147	35	77	422
Autriche	840 000	102	21	53	421
Danemark	542 600	102	20	43	456
Suède	860 000	95	21	48	486
République tchèque	867 200	85	20	61	438
Royaume-Uni	5 123 000	85	21	68	N.D.
Finlande	437 580	74	18	52	503
France	4 300 000	71	19	43	513
Pologne	1 520 000	39	12	47	332
Irlande	125 509	29	8,5	38	400
Allemagne	2 471 000	27	6	11	477
Belgique	337 400	26	7	24	461
Slovénie	470 000	24	4	57	408
Malte	7 585	22	6	23	315
Estonie	25 000	18	7	44	463
Italie	1 061 040	18	5	26	479
Hongrie	165 360	16	4	66	423
Portugal	159 540	15	3	14	505
Bulgarie	109 853	14	2	40	465
Slovaquie	75 000	14	4	80	349
Chypre	879	9	3	14	391
Lituanie	29 000	8	2,3	66	377
Roumanie	178 000	8	2,2	58	374
Lettonie	1 245	5	1	4	403
Luxembourg	2 250	5	2	8	391
Espagne	141 000	3	1	9	486
Grèce	0	0	0	0	500
UE-27	22 296 081				

Source : Enquête CECODHAS-USH-Dexia (2007) in Housing Europe 2007 – rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE.

¹⁶ Source : G. Björner. (2008). « HLM parc privé : Deux pistes pour que tous aient un toit », Institut Montaigne.

Observatoire européen du logement social du CECODHAS, 2007 (extrait de tableau).

On constate une importante variabilité dans le parc de logements sociaux entre pays. Le Pays-Bas, par exemple, offre un ratio de logements sociaux par 1000 habitants, plus de 135 fois supérieur à la situation que connaît l'Espagne (Tableau 3).

Des données compilées par la Société d'habitation du Québec¹⁷ décrivent la situation des logements sociaux du Québec relativement à dix-sept pays selon le parc locatif et total pour l'année 2003. Les résultats sont qualitativement du même ordre de référence que les données du tableau précédent. Le Québec et l'Espagne sont parmi les moins impliqués dans le logement social avec respectivement 11,3 % de logements sociaux dans le parc locatif (4,7 % dans le parc total) et 11,6 % (0,9 %).

Tableau 3 : Logements sociaux selon le parc locatif et total, Québec et pays industrialisés, 2003

Territoire	Dans le parc locatif	Dans le parc total
Québec*	11,3 %	4,7 %
Canada*	N/D	5,5 %
Allemagne**	12,5 %	6,5 %
Autriche**	35,4 %	14,4 %
Belgique	23,0 %	7,0 %
Danemark	43,0 %	20,0 %
Espagne	11,6 %	0,9 %
Finlande	50,0 %	17,2 %
France	45,5 %	17,5 %
Pays-Bas	76,8 %	34,6 %

Sources : Housing Statistics in Europe Union, 2004, Société d'habitation du Québec.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, Statistiques du logement au Canada, 2005.

Note : * Nombre estimatif de ménages aidés en 2005, en vertu des ententes actuelles.

** Données de 2002.

Pour Björner (2008), il existe trois conceptions du logement social en Europe qui essentiellement diffèrent selon la clientèle potentielle qui est ciblée. **La conception résiduelle** où les efforts sont destinés aux plus démunis essentiellement sous forme de subsides importants au logement. Ce modèle est celui suivi par une dizaine de pays dont le Royaume-Uni et plusieurs pays de l'Est. **La conception généraliste** du logement social cible des bénéficiaires à faibles revenus ayant du mal à se loger en plus des personnes défavorisées. La France, la Belgique, la Pologne et l'Autriche sont parmi les sept pays adhérant à ce modèle selon Björner. Un troisième modèle est **la conception universelle** qui substitue au logement social, le logement d'utilité publique. L'idée est de fournir à tous les

¹⁷ Société d'habitation du Québec, Profil statistique : L'habitation au Québec comparée à dix-sept pays, 2007.

ménages des logements décents à prix abordable. La Suède, le Pays-Bas et le Danemark ont épousé cette conception du logement social.

Il est intéressant de résumer pour certains pays leur situation et leurs politiques et actions en matière de logement social. Dans certains cas, nous présentons également l'évolution des politiques au cours des années¹⁸.

Le cas français

En France, le ratio du nombre de logement social par 1000 habitants en 2005-2007 se situe dans la moyenne, mais loin derrière les meneurs. La politique du logement social en France¹⁹ qui est d'offrir à tous les conditions permettant de se loger décemment, se décline sous la forme des multiples interventions de l'État, menées le plus souvent en partenariat avec les collectivités locales et les organismes de logement social. L'État assure également plusieurs financements à la construction et à l'entretien.

L'intervention de l'État français en matière de logement s'est développée massivement à partir des années 1950, suite à la pénurie de logements causée par le retard accumulé de la construction dans l'entre-deux-guerres et les destructions survenues lors de la Seconde Guerre mondiale. Jusqu'aux années 1970, l'intervention de l'État s'est essentiellement effectuée sous la forme d'aide à la pierre, avec la mise en place dans les années 1950 d'un dispositif de mesures pour assurer le financement public de la construction d'un parc locatif social, dans une période de rareté des capitaux. Un premier désengagement de l'État s'observe entre les années 1965 et 1975, avec l'ouverture sur un financement bancaire d'origine privée pour compléter les prêts publics ainsi que des efforts pour favoriser le développement d'un secteur libre ou encore l'accession à la propriété avec la mise en place des comptes puis des plans d'épargne logement. Durant cette période, les allocations de logement existent mais concernent une minorité de ménages, essentiellement des familles avec enfants et des personnes âgées. Le tournant majeur de la politique française en matière

¹⁸ Seuls quatre pays seront abordés exhaustivement dans ce document. Il est toutefois bon de noter que : Aux Pays-Bas, en 1999, 36 % des loyers sont sociaux et 52 % des habitations sont occupés par leur propriétaire. Selon Premius et Kemp (2004), depuis 1995, les subsides au logement ont remplacé la rénovation ou construction de logements sociaux aux Pays-Bas et également en Angleterre. Pour Magnusson et Turner (2008), le secteur du logement public en Suède est inclusif assurant l'égalité et une opportunité égale des conditions d'habitation dans les grandes villes. Le concept très spécifique du logement social est seulement pour les pauvres et les familles vulnérables. Selon Lyytikäinen (2008), le programme « the Housing allowance system » est le programme de soutien au logement le plus important en Finlande en termes du nombre de bénéficiaires et des dépenses totales en 2005 : 437 millions d'euros touchant 155 000 ménages. Les résultats empiriques montrent que plusieurs ménages éligibles au programme n'optimisent pas l'espace et la qualité de leur logement comme on aurait pu s'attendre selon la théorie. Il semble que les ménages ne sont pas conscients de l'avantage du programme qui est relativement complexe. Les ménages peu éduqués sont les moins enclins à profiter du programme.

¹⁹ Voir : <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/index/>

de logement s'effectue avec la réforme de 1977. À la suite de cette réforme, l'aide à la pierre diminue fortement, remplacée par l'aide à la personne, avec en particulier la création de l'aide personnalisée au logement (APL), l'objectif étant d'inverser la proportion entre les deux types d'aides : un tiers d'aide à la pierre maintenu et deux tiers d'aide à la personne. Ce changement de politique correspond à une volonté de l'État de se désengager de l'intervention directe en matière de logement et de laisser jouer les mécanismes du marché. L'efficacité des aides à la pierre est en effet remise en cause sur plusieurs points, en particulier sur la qualité des logements construits, mais aussi sur la réalisation de l'objectif de logement des ménages modestes. Les aides à la personne sont privilégiées dans l'optique de mieux cibler les dépenses. (1)

Les aides au logement, qui prennent la forme d'aides à l'accession à la propriété et d'aides pour les locataires, n'ont cessé de s'étendre depuis à différentes catégories de personnes. Le principe d'universalité de l'aide s'est progressivement affirmé, d'abord avec l'aide personnalisée au logement (APL), dont l'attribution n'est pas réservée à un groupe précis de la population, mais dépend du conventionnement du logement et des ressources du ménage. On définit comme étant conventionné un logement auquel un certain nombre de normes ont été appliquées, par exemple en termes de montant du loyer, de taille, de densité d'habitation. L'extension des aides personnelles à l'ensemble de la population a été réalisée au début des années 1990, avec la reconnaissance du droit à l'allocation de logement sociale (ALS) pour toute personne non couverte par une autre aide au logement, sur critère de revenu, mais sans autre condition particulière. En 2001, le barème des différents types d'aides a été unifié, pour simplifier le système, mais aussi pour supprimer les différences d'aides existant entre des ménages avec des revenus identiques, mais provenant de sources différentes : à revenu équivalent, les ménages bénéficiant d'un revenu de transfert étaient favorisés par rapport aux ménages ayant un revenu de marché.

En France, au 1^{er} janvier 2003, une résidence principale sur six est un logement social. L'État distribue des aides au logement aux locataires disposant de faibles revenus. Selon Grili (2006), le logement social est de plus en plus le recours, même imparfait, des jeunes et des plus pauvres. L'auteur souligne que moins de 20 % des ménages les plus pauvres résidaient dans le parc social en 1988, et ils sont maintenant plus d'un tiers. Ce parc est devenu leur première solution d'hébergement. En moyenne, le loyer représente 19,7 % du revenu des ménages avant aides et 16,2 % en intégrant celles-ci. Mais dans le détail, les aides ont un effet solvabilisateur particulièrement élevé sur les ménages les plus pauvres, ceux dont le niveau de vie (revenu) est inférieur à la demi-médiane, c'est-à-dire en dessous du seuil de pauvreté, (soit moins de 7 300 euros par an, environ 10 % de la population) précise l'auteur. Leurs loyers représentent 40 % de leur revenu avant aides, mais seulement 16 % après la prise en compte des aides (qui représentent donc en moyenne 60 % du loyer). En 2002, 13,8 milliards d'euros d'aides personnelles ont été versés à 6,2 millions de ménages pour financer leurs dépenses courantes de logement. L'aide à la pierre compte pour 4,7 milliards d'euros et les avantages fiscaux pour 7 milliards d'euros. Les dépenses

croissant le plus rapidement sont aujourd'hui liées aux exonérations fiscales – TVA à taux réduit, loi Robien²⁰, etc.

Utilisant les « enquêtes logement de l'INSEE », Jacquot (2007)²¹, corrobore l'importance des ménages à faible revenu dans les HLM qui représentent une part plus élevée que jamais des locataires HLM. Corrélativement, la part des ménages aisés au sein des locataires HLM n'a jamais été aussi faible. L'auteur note que la présence de locataires relativement aisés au sein du parc HLM n'est pas à elle seule un gage de mixité sociale, dans la mesure où les locataires HLM à faibles ressources et ceux qui sont plus aisés résident dans des types d'immeubles et des quartiers distincts. Au surplus, les ménages aisés bénéficient de conditions de logement généralement meilleures. Selon Björner (2008), il est assez paradoxal de noter, par ailleurs, que 78 % des locataires du parc privé locatif avaient des revenus inférieurs à ceux donnant accès au parc HLM.

Les collectivités territoriales en France peuvent également contribuer à des opérations de logements, et interviennent, le plus souvent, en financement complémentaire à celui de l'État. Notons enfin que d'autres organismes tels la Caisse des Dépôts et Consignations participent au financement. Il y a la participation des employeurs à l'effort de construction, qui est destiné à favoriser le logement des salariés; les caisses d'allocations familiales reçoivent les cotisations des employeurs et distribuent les différentes aides personnelles au logement.

Malgré toute cette implication, on parle d'une pénurie constante de logements sociaux en France. Cette pénurie, aux dires de certains experts français, reflète la réticence de certains élus locaux à faire construire des logements sociaux dans le périmètre de leur commune. L'exclusion sociale passe par une ségrégation spatiale, car ces élus, associant logements sociaux et concentration de populations à faibles revenus et en détresse sociale, redoutent une dégradation de l'image de leur commune.

Enfin, plusieurs analystes français considèrent que la France, avec les réquisitions des logements vacants par diverses instances, l'augmentation des durées de bail et le bouclier logement visant à limiter les loyers à 25 % du revenu, introduit des éléments déstabilisants dans le domaine du marché locatif.

Le cas britannique

En Angleterre, le tournant libéral des années 80 a fait qu'une grande partie du parc de logements locatifs a été vendue à ses occupants, une politique poursuivie par Tony Blair, avec l'idée que des propriétaires seront plus enclins à investir et à entretenir leur

²⁰ F. Gilli (2006). « Vingt ans de dépenses publiques de logement », *Données sociales - La société française*, 485-493.

²¹ A. Jacquot (2007). *L'occupation du parc HLM : Éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE*, document de travail INSEE, # F0708.

logement²². Mais, dans le même temps, la spéculation foncière et le chômage vont provoquer les mêmes difficultés qu'en France : la première fait flamber les prix et le second rend toujours plus difficile l'accès au logement pour une partie de la population. L'offre est à la fois insuffisante quantitativement, mais surtout en termes de prix. Le rétrécissement du parc social aggrave encore la situation, d'où une montée du mal-logement sous la forme d'habitats dégradés, de cohabitations forcées et de meublés miteux, comme on a pu le constater également en France. L'Angleterre, comme l'Écosse et le pays de Galles, présente un secteur locatif privé relativement faible d'environ 10 % du stock de logements en 1998 contre 20 % de logements sociaux. Les propriétaires occupent 70 % du stock de logements.

Depuis le *Housing Act* de 1977, toutes les communes du Royaume-Uni, et donc d'Écosse, sont théoriquement contraintes de fournir un logement permanent aux mal-logés, si ceux-ci respectent un certain nombre de critères. Le demandeur doit tout d'abord prouver qu'il est mal logé et « de bonne foi », c'est-à-dire qu'il n'a pas été expulsé de son logement à cause de son propre comportement, par exemple un conflit de voisinage ou parce qu'il ne payait pas son loyer alors qu'il en avait les moyens. Les autorités locales vérifient ensuite que le mal-logé a bien un lien stable avec la commune. Enfin, il faut appartenir à une catégorie dite prioritaire : femmes enceintes, familles avec des enfants à charge, personnes vulnérables en raison d'un handicap physique ou mental. La liste a été étendue en 1996, puis en 2002, pour inclure les personnes ayant perdu leur logement à la suite d'une catastrophe naturelle, les victimes de violence, les mineurs, les anciens détenus ainsi que les jeunes de moins de 21 ans antérieurement confiés aux services sociaux.

Parallèlement, il existe une aide sociale logement sous conditions de ressources, le *Housing Benefit*, qui ressemble à l'aide française au logement (APL). *"Le problème, c'est que le processus est extrêmement long et bureaucratique. Il exclut ainsi tous ceux qui ne maîtrisent pas parfaitement la langue anglaise. Finalement, ce dispositif s'est transformé en un complément de revenu dont bénéficient les familles les moins aisées"*, explique Christina Cran, de l'association Shelter, qui lutte pour le droit au logement. Le *Housing Benefit* solvabilise la demande sans susciter un véritable développement de l'offre propre à enrayer le mal-logement.

Quand l'Écosse se voit reconnaître le droit d'élire son propre Parlement, avec la loi de dévolution de 1999, la région profite de ses nouvelles prérogatives pour prendre le problème du logement à bras-le-corps. Le Graphique 1 présente le nombre de demandeurs et le nombre de ménages placés en hébergement temporaire en Écosse. La situation est la suivante :

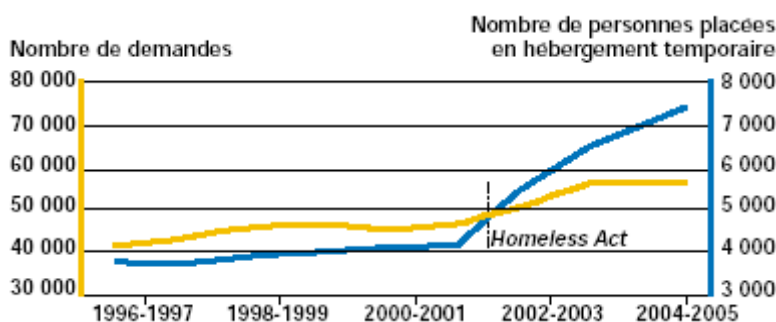
En 1983, sur un parc de 2 millions de logements, 1,1 million relevait du locatif social.

²² À quelques nuances près, ce texte est tiré de « *Alternatives Economiques* », n°248, Juin 2006.

En 2003, les cinq millions d'Écossais disposaient d'un parc de 2,3 millions de logements, dont 700 000 dans le parc locatif social. Ce parc a, par ailleurs, fortement régressé du fait de la politique de vente des logements à leurs occupants. Parallèlement, la part des logements sociaux dans le neuf s'est fortement réduite : alors que l'on construisait 23 000 nouveaux logements chaque année en Écosse au début des années 2000, moins de 5 000 d'entre eux étaient des logements sociaux jusqu'en 2003. Et si le nombre de logements construits chaque année est supérieur au nombre de nouveaux ménages, les flux ne permettent pas de satisfaire la demande là où sont les nouveaux emplois.

En 2003, le Parlement écossais adopte le *Homelessness Scotland Act*. Cette loi élargit considérablement les obligations définies dans le *Housing Act*. Désormais, les demandeurs n'ont plus à établir systématiquement leur bonne foi et les communes sont tenues de leur fournir un hébergement temporaire ainsi qu'un accompagnement social. Par ailleurs, elles ne peuvent refuser une demande pour défaut de lien local que si elles sont en mesure de renvoyer le demandeur vers une autre commune. L'innovation majeure réside dans l'extension du droit au logement à l'ensemble de la population et non plus aux seules catégories prioritaires. L'effet sur la demande de logement d'hébergement temporaire a été remarquable comme l'indique le graphique suivant.

Graphique 1 : Demandes de logement et d'hébergement temporaire, Écosse, en mars de chaque année



Source : Parlement Écossais

Note : La ligne pâle se réfère à l'axe de gauche.

Enfin, le caractère opposable du droit au logement est garanti concrètement par la possibilité, pour les citoyens qui s'estiment lésés, de faire appel à un tribunal. Ce recours sera ouvert à tous en 2012. Nous avons déjà noté que le caractère opposable du droit de se loger est aussi une politique retenue en France.

De 2003 à 2005, le gouvernement écossais a investi 3,5 milliards de livres (5,3 milliards d'euros) dans sa politique du logement, soit 1,5 % du produit intérieur brut écossais chaque année. Un montant qui s'ajoute aux dépenses des associations et des communes, ces dernières bénéficiant depuis 2003 de facilités d'emprunt. L'Écosse s'associe également aux acteurs privés du logement pour rénover le parc et gérer en commun les demandes de logement. C'est ainsi que 16 500 nouveaux logements sociaux ont été construits en 2004 et

2005, soit presque deux fois plus en rythme annuel qu'au cours de la période antérieure, ainsi que 6 000 maisons individuelles à prix plafonné. 21 500 nouvelles maisons devraient s'y ajouter dans les trois prochaines années.

Par ailleurs, des accords avec les propriétaires privés ont permis de remettre 1 400 logements vides sur le marché immobilier. De plus, 100 000 logements ont été transférés de communes surendettées à des associations à but non lucratif, afin de les rénover tout en les aidant à engager 2 milliards de livres supplémentaires (3 milliards d'euros) dans la construction de logements neufs d'ici à 2008.

L'exemple écossais est particulièrement intéressant dans la mesure où leur approche s'inscrit dans un contexte plus large que le logement social en s'assurant d'offrir à l'ensemble de la communauté un logement abordable. Pour plusieurs pays anglo-saxons, cette notion de logement abordable est centrale aux interventions publiques. En d'autres termes, la politique du logement social doit faire partie intégrante d'une politique d'habitation.

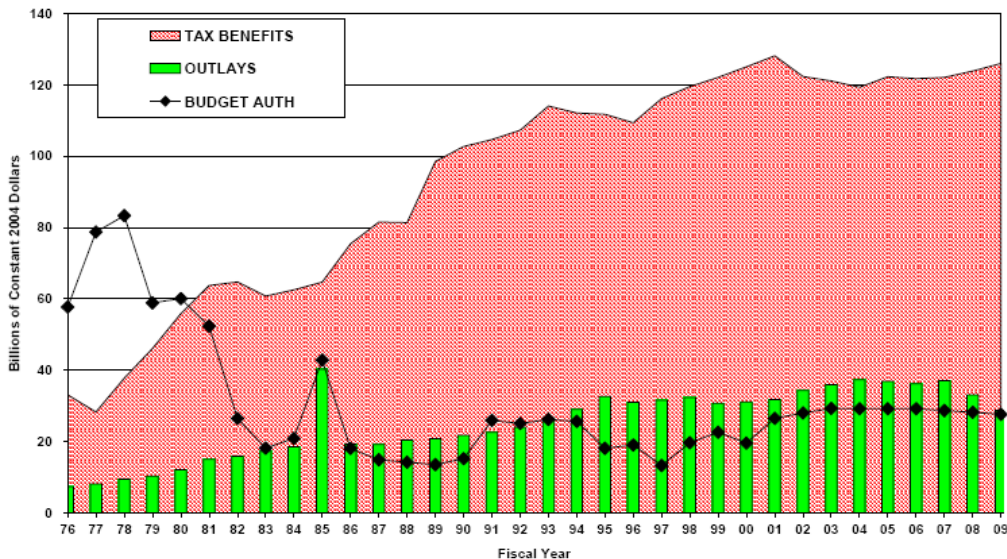
Le cas américain

Les États-Unis ne sont pas en reste lorsqu'il s'agit de subsides au logement pour les pauvres. Selon Olsen (2001), les États-Unis en 2001 dépensaient plus pour le logement social que pour les programmes de bien-être comme le « Food Stamps » et le « Temporary Assistance for Needy Families » sur une grande variété de formules d'assistance. Entre 1977 et 1997, les dépenses réelles en assistance pour le logement ont triplé. En 2002, 26 milliards de dollars ont été dépensés pour le logement pour les pauvres via des subsides pour les loyers, des subsides sur les taux hypothécaires, la construction de logis publics, les programmes pour les sans-abris et divers programmes spécifiques au niveau des états (voir N. Baum-Snow, J. Marion, 2008²³).

Le Graphique 2 tiré du budget de l'habitation du gouvernement fédéral américain montre bien l'évolution de l'assistance à l'habitation et les dépenses liées au cours des 30 dernières années. Ces montants incluent la déductibilité des intérêts hypothécaires par l'ensemble des ménages propriétaires, ce qui constitue une particularité du programme américain.

²³ N. Baum-Snow, J. Marion (2008). The Effects of Low Income Housing Tax Credit Developments on Neighborhoods, manuscript.

Graphique 2 : Aide au logement et dépenses liées au logement du gouvernement américain



Source : U.S. Federal Housing Budget 1976-2007

Dans les années 1970, le gouvernement fédéral dépense des montants similaires sur les réductions d'impôts pour les propriétaires et sur les subventions pour le logement social. Cependant, en 2005, les réductions d'impôts augmentent à 120 milliards \$ par an, soit près de 80 pour cent de toutes les formes fédérales d'aide au logement.

Le cas canadien

Depuis longtemps, le gouvernement fédéral, les provinces et territoires du Canada aident les ménages à revenu faible et modeste à se procurer un logement à la fois abordable et convenable²⁴. La majeure partie de l'aide a pris la forme de subventions axées sur l'offre. Ces dernières permettent de construire des logements abordables et d'en accroître ainsi l'offre. Par exemple, le premier programme axé sur l'offre de logement abordable, le programme de sociétés à dividendes limitées, a été lancé en 1978. Il permettait aux entrepreneurs d'obtenir des prêts auprès de la SCHL, à condition de respecter certaines conditions en termes de taille et de nombre de logements et de limiter le rendement sur l'investissement à 5 %. Ce programme a été peu populaire, sauf pour les périodes de 1957 à 1959 et de 1967 à 1970 lorsque les conditions d'octroi des prêts ont été assouplies. Le programme des sociétés de logement à dividendes limités a pris fin en 1981²⁵.

Jusqu'en 1978, les logements sans but lucratif étaient inclus dans le programme des sociétés de logement à dividendes limités. Après cette date, les promoteurs immobiliers

²⁴ Extraits d'un document de la Société Canadienne d'Hypothèques et de Logements. (2006), *Le Point en Recherche*, Série socio-économique 06-011.

²⁵ Vaillancourt, F. La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, p. 60.

sans but lucratif ont dû s'adresser à des prêteurs privés pour obtenir du financement. La SCHL a toutefois continué à garantir leur prêt et à leur verser une subvention²⁶.

Le supplément de loyer a pour sa part été créé en 1969 pour compléter le programme des sociétés de logement à dividendes limités. Depuis sa création, il permet à des locataires de se loger dans le parc locatif privé en comblant la différence entre le montant du loyer et un pourcentage déterminé du revenu du ménage bénéficiaire. Depuis 1975, les ménages à faibles revenus habitant des logements sans but lucratif peuvent également profiter du supplément de loyer²⁷.

Si des milliers de ménages canadiens bénéficient de l'aide au logement axée sur l'offre, l'abordabilité demeure un problème sérieux et chronique. Cette situation nourrit l'intérêt pour d'autres formes d'aide au logement, en particulier l'idée de compléter l'aide axée sur l'offre par une aide axée sur la demande en versant une allocation-logement à certains ménages. Cette allocation couvrirait certains coûts associés au logement du marché. En règle générale, les programmes de logement axés sur l'offre orientent les participants au programme vers des logements et des immeubles déterminés. Par contraste, l'allocation-logement laisse les ménages choisir le logement qui leur convient le mieux. L'allocation-logement est transférable, étant donné qu'elle est fournie aux locataires au lieu d'être liée aux logements. Au Canada, plusieurs provinces ont adopté des programmes d'allocation-logement de portée limitée et de durée variée.

Dunning Inc (2007) estime en 2001 que 30,1 % des ménages canadiens ont des besoins impérieux de logement²⁸. On définit un besoin de logement comme étant impérieux lorsque : « logement ne satisfaisait pas à au moins une des trois normes [abordabilité, taille et état, NDLR] et, deuxièmement, [lorsque les ménages] étaient incapables de payer le loyer médian d'autres logements dans le centre urbain sans dépenser au moins 30 % de leur revenu total avant impôt²⁹. » Le tiers de ces ménages sont propriétaires et le logement non abordable est le lot de 72 % des ménages ayant des besoins impérieux. Les personnes seules, les familles monoparentales, les ménages autochtones et les immigrants récents sont les populations les plus représentatives de ménages avec des besoins impérieux³⁰.

Comme on peut facilement le comprendre, le revenu des ménages est un facteur clé pour se heurter aux normes d'abordabilité et de besoins impérieux. Sur la base de l'enquête sur les dépenses des ménages de Statistique Canada de 2004, Luffman (2006) montre que les locataires dont le revenu annuel est inférieur à 19 190 \$ sont 18 fois plus susceptibles de

²⁶ Idem, p. 61.

²⁷ Ibid.

²⁸ Will Dunning Inc. (2007). Ampleur des besoins impérieux de logement au Canada, Fédération de l'Habitation Coopérative du Canada.

²⁹ Statistique Canada, Le quotidien, 5 janvier 2005.

³⁰ L'Observateur du logement au Canada, SCHL, 2008, tableau 19.

faire face à l'abordabilité que ceux dont le revenu se situait dans la moitié supérieure de la répartition des revenus³¹. Les locataires qui avaient des problèmes d'abordabilité du logement ont comme principale source de revenu des transferts gouvernementaux.

Le document de recherche « Dynamique du logement abordable³² de 2008 est seulement axé sur la dynamique de l'abordabilité du logement et ne concerne pas les besoins impérieux de logement. Les estimations transversales montrent qu'en 2002, environ 20 % des Canadiens faisaient partie de ménages qui consacraient davantage au logement que la valeur de référence en matière d'abordabilité. Mais dans une perspective longitudinale, moins de 9 % des Canadiens vivaient dans des ménages qui consacraient davantage au logement que cette valeur de référence pour chacune des années entre 2002 et 2004.

³¹ J. Luffman (2006). « Mesurer l'abordabilité du logement », *Perspective*, Statistique Canada, #75-001-XIF au catalogue.

³² Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, ERTR. (2008). « Dynamique du logement abordable », Statistique Canada, No 75F0002 MIF.

IV - Politiques et le logement social au Québec

Portrait statistique du logement au Québec

Depuis plusieurs années, le marché immobilier en général, et l'accès à des logements adéquats et abordables en particulier, ont fait l'objet de débats soutenus au Québec. Il semble pourtant que plusieurs des interventions dans ce débat aient été fondées sur une connaissance partielle, voire une méconnaissance, de la situation immobilière du Québec. Il importe donc, avant de dresser un portrait des actions gouvernementales en matière de logement social, de dresser un portrait du marché immobilier québécois et de son évolution dans le temps.

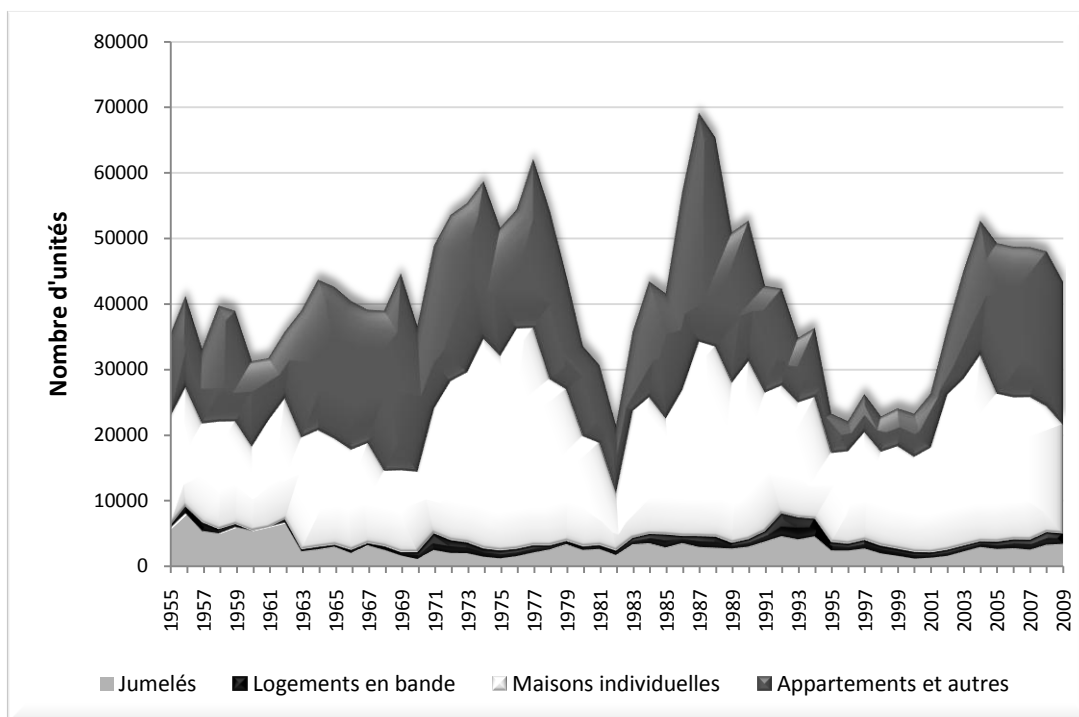
Les graphiques sur le logement en général ont été produits à partir de données compilées par Statistique Canada³³. Elles proviennent de la Société canadienne d'hypothèque et de logement ainsi que de l'Enquête sur les dépenses des ménages de Statistique Canada.

Prédominance des maisons individuelles

Le marché immobilier québécois a accueilli en moyenne 43 650 nouvelles unités de logement de 1955 à 2009. Ce nombre a toutefois grandement varié au fil des ans : du creux historique de 23 500 unités en 1982 à près de 71 000 en 1987. En 2009, plus de 45 000 unités de logement ont été achevées. Le nombre de logements achevés fait preuve de cycles importants au gré de la situation économique. Ainsi, comme le montre le Graphique 3, les récessions de la fin des années 1980 et 1990 ont connu une chute importante du nombre d'unités achevées. Depuis le tournant des années 2000, ce nombre a toutefois été plus stable et à des niveaux légèrement supérieurs à la moyenne depuis 1955.

³³ Statistique Canada, Tableaux #027-0011, #027-0035, #203-0019 et #027-0009 dans CANSIM.

Graphique 3 : Évolution du nombre de logements achevés par type de logement, Québec, 1955-2009



Source : Statistique Canada, Tableau #027-0009

La composition des nouvelles unités achevées varie également au gré des besoins du marché. Ainsi, les maisons individuelles constituent historiquement le type de nouvelle construction qui domine le marché avec, en moyenne, 45,8 % des nouvelles unités achevées qui sont de ce type. Les appartements arrivent en deuxième avec une moyenne de 39,1 % des nouveaux logements achevés. À la fin des années 1960, les maisons individuelles ne composaient qu'environ un quart des logements achevés alors qu'elles en représentaient la moitié au milieu des années 1970. La part des appartements a évolué inversement. Les maisons jumelées et en bandes constituent les deux autres catégories de logements achevés. Ces deux catégories sont toutefois marginales. En 2009, 36,6 % des nouvelles unités achevées étaient des maisons individuelles (détachées), 47,9 % étaient des appartements incluant les condos, 7,5 % étaient des maisons jumelées et 2,7 % étaient des maisons en bandes.

Décroissance des nouvelles constructions québécoises dans le total canadien

La part des nouvelles unités achevées au Québec en pourcentage du total canadien a diminué de façon constante depuis 1955. Ce constat peut être expliqué en partie par la croissance démographique plus faible au Québec qu'ailleurs au Canada. La croissance de la population québécoise a été de 0,7 % en 2005 et en 2006 alors qu'elle était de 0,8 % en

2007. À titre de comparaison, celle du reste du Canada était de 1,2 % pour les trois mêmes années³⁴. Selon la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL), la croissance démographique est un facteur qui a un impact sur la formation de ménage et, par voie de conséquence, sur la vigueur de la construction résidentielle³⁵.

Plus d'appartements et plus de logements loués au Québec qu'ailleurs

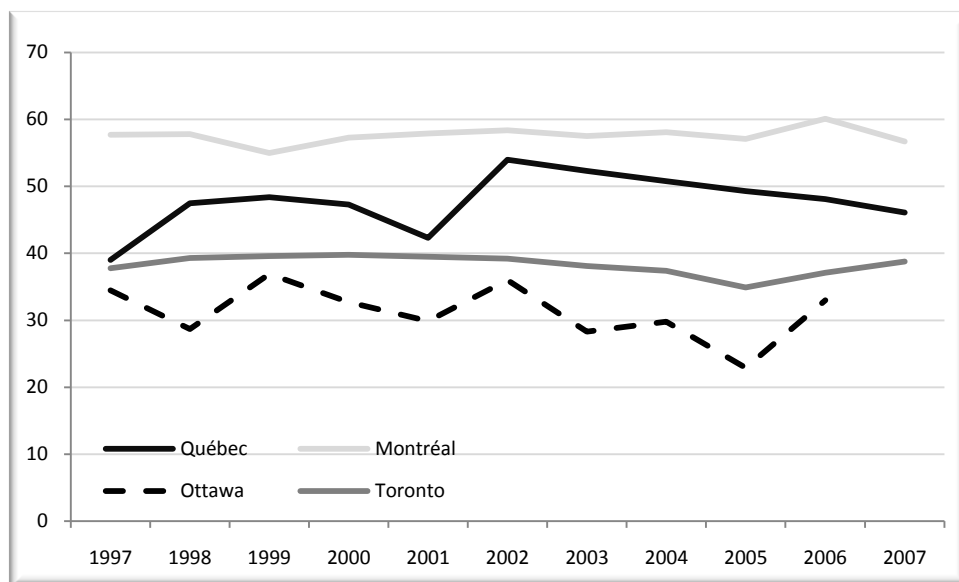
Parmi quatre grandes villes canadiennes, c'est à Montréal et à Québec que se trouve le pourcentage le plus important de logements loués et d'appartements, comme indiqué au Graphique 4. Alors que le pourcentage d'appartements dans le parc immobilier se situe autour de 30 % à Ottawa et tout juste en dessous de 40 % à Toronto, la proportion d'appartements dans le parc immobilier est d'environ 50 % à Québec et de 60 % à Montréal.

Le pourcentage de logements loués est également plus important dans les villes québécoises que dans les villes des autres provinces, comme indiqué au Graphique 5. Environ 50 % des logements montréalais et 40 % des logements de la ville de Québec étaient loués en 2007. À titre de comparaison, cette proportion était de moins de 40 % à Toronto. Ces proportions sont demeurées relativement stables au cours de la période étudiée. Si on considère l'ensemble de la province, plutôt que ses villes phares, ces constats demeurent les mêmes comparativement à l'Ontario et au Canada dans son ensemble.

³⁴ Institut de la statistique du Québec, Comparaisons interprovinciales – La démographie [en ligne], Québec : Gouvernement du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca> [5 mars 2009].

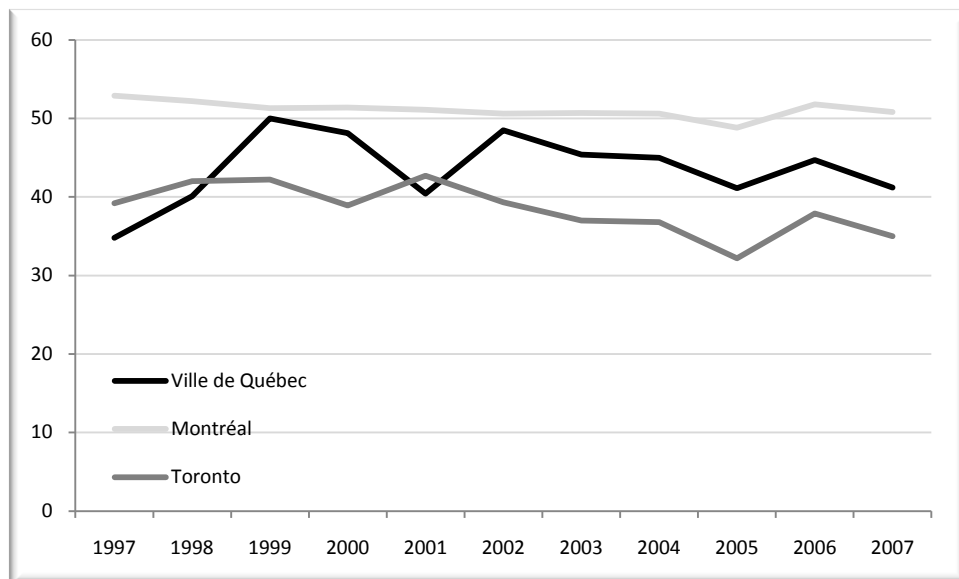
³⁵ Lewis, R. Série sur le logement du Recensement de 2006 : numéro 1 – Facteurs démographiques et construction résidentielle, Ottawa : SCHL, p. 3.

Graphique 4 : Pourcentage de logements de la catégorie "appartements", quatre villes, 1997-2007



Source : Statistique Canada, Tableau #203-0019 et calculs des auteurs.

Graphique 5 : Pourcentage de logements loués, trois villes, 1997-2007



Source : Statistique Canada, Tableau #203-0019 et calculs des auteurs.

L'abondance relative d'appartements et la proportion importante du parc immobilier accaparé par le logement locatif à Montréal pourraient expliquer la différence en termes de loyers par rapport aux autres grandes villes canadiennes. En effet, selon la SCHL, le loyer réel moyen montréalais n'a que peu progressé depuis le début des années 1990, contrairement à la situation dans le reste du pays. Ainsi, en 2002, le loyer réel moyen montréalais était d'environ 500 \$, comparativement à 875 \$ à Toronto et à 800 \$ à

Vancouver. Cela fait conclure à l'auteur que : « Depuis 1990, l'écart entre le niveau du loyer moyen entre Montréal et les autres régions s'accroît sensiblement.³⁶ »

Ces différences peuvent possiblement s'expliquer par l'écart de richesse entre le Québec et les autres provinces. Un revenu disponible par habitant plus faible qu'ailleurs au pays pourrait limiter la capacité des Québécois à acquérir une maison. En 2009, l'Institut de la statistique du Québec prévoit que le revenu disponible par habitant sera de 26 055 \$ au Québec. À titre de comparaison, on prévoit un revenu disponible par habitant de 29 455 \$ en Ontario et 30 061 \$ dans le reste du Canada³⁷. Le Québec accuse donc un écart d'environ 12 % par rapport à l'Ontario et de 13 % par rapport au ROC.

Taux d'inoccupation à la hausse dans plusieurs villes

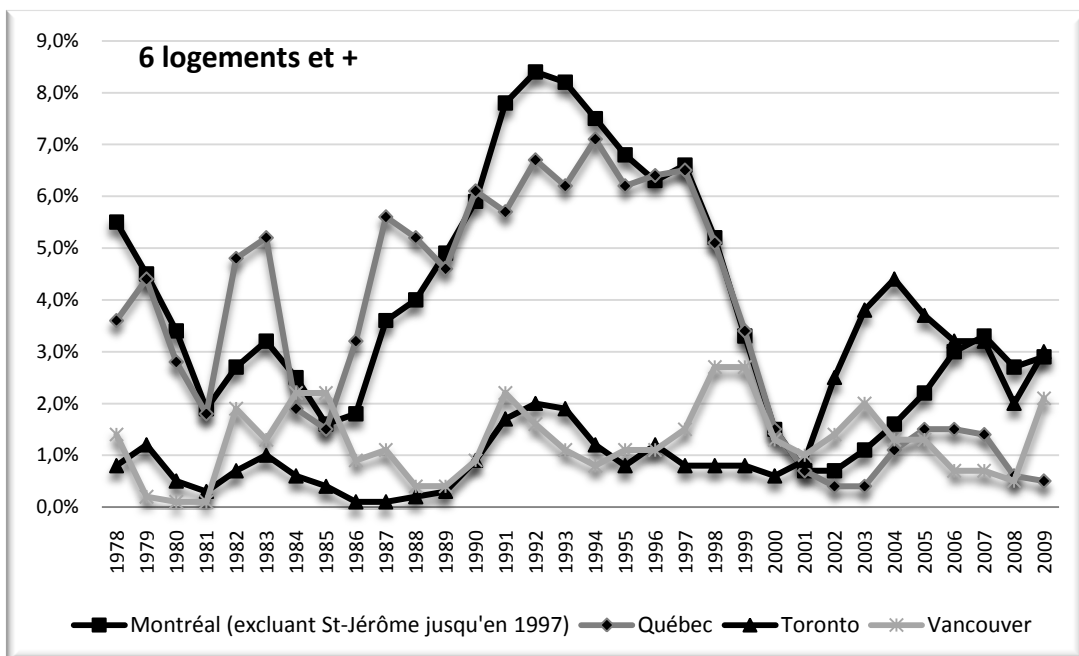
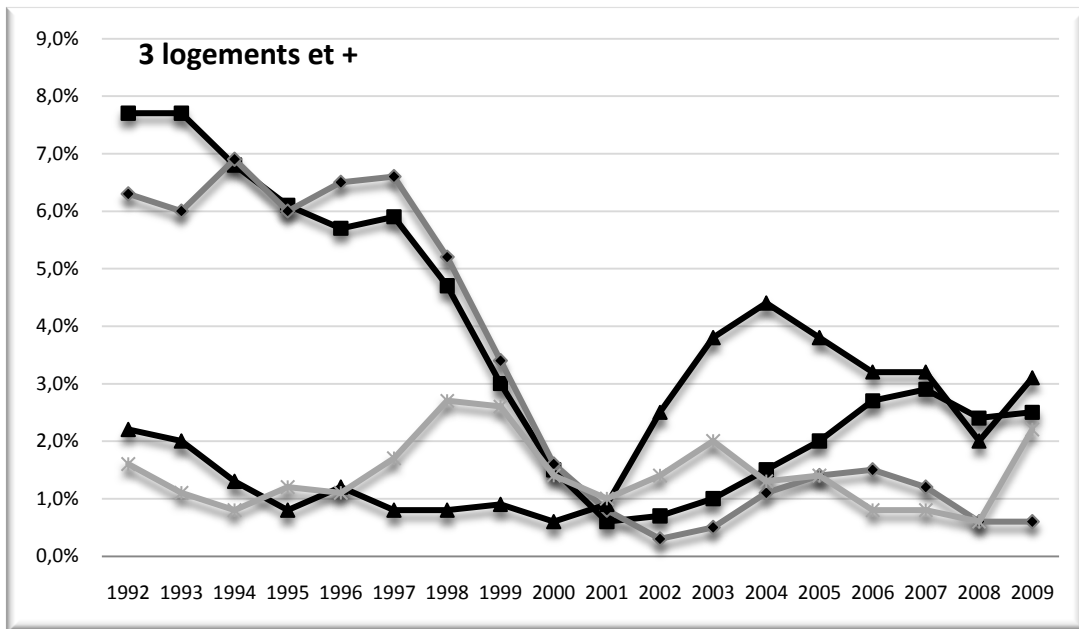
Comparativement à Toronto et à Vancouver, les villes de Montréal et de Québec ont connu des taux d'inoccupation élevés de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 2000, comme le montre le Graphique 6. Au tournant du nouveau siècle, les taux d'inoccupation ont chuté dans les villes québécoises pour rejoindre, voire même diminué en deçà des taux d'inoccupation dans les autres villes du pays. Depuis 2003, la situation de pénurie de logements semble en voie de se résorber, avec des taux d'inoccupation qui tendent à augmenter dans plusieurs villes et à rejoindre ceux de Vancouver et de Toronto.

En comparant les villes québécoises entre-elles, on constate qu'elles suivent généralement la même tendance en termes de taux d'inoccupation, sauf dans les cas de Saguenay et de Québec. Ces constats restent valides que l'on considère les immeubles de trois logements et plus ou ceux de six logements et plus. La différence majeure entre ces deux types d'immeuble est que le premier a connu un taux d'inoccupation plus bas au début des années 2000. Le constat similaire peut être fait pour les principales villes québécoises (Graphique 7). On peut donc croire que la situation du logement locatif tend vers un équilibre, sans pour autant l'avoir définitivement atteint dans tous le Québec.

³⁶ Duhamel, B. Analyse de la structure du marché immobilier montréalais, Ottawa : SCHL, p. 3.

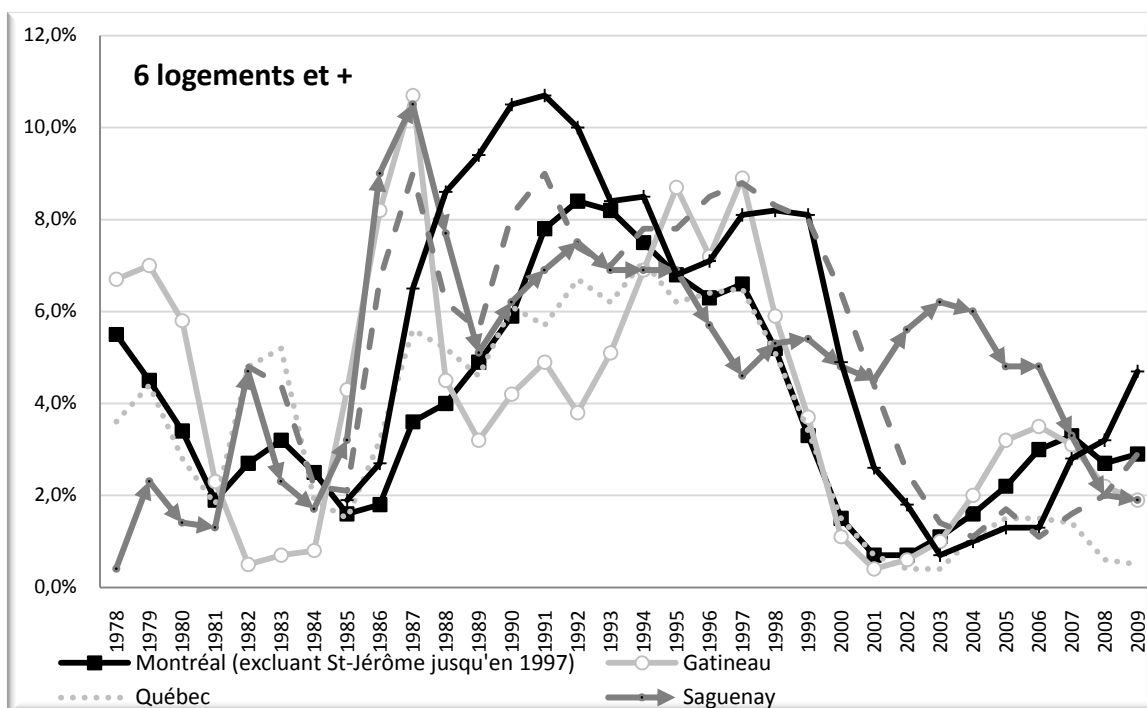
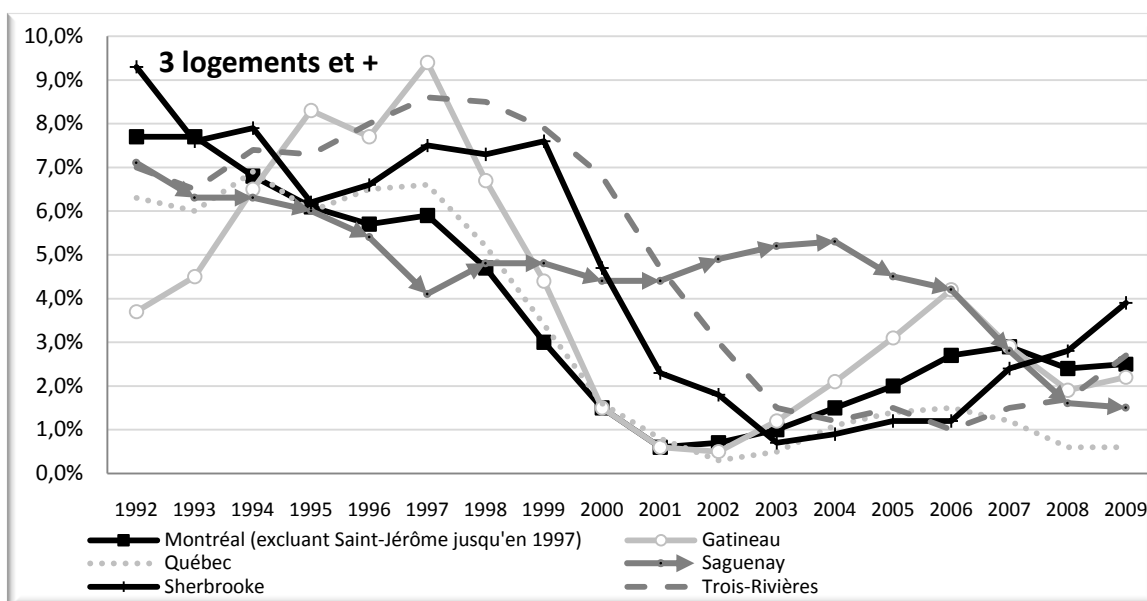
³⁷ Institut de la statistique du Québec, Comparaisons interprovinciales – Le revenu [en ligne], Québec : Gouvernement du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca> [5 mars 2009].

Graphique 6 : Taux d'inoccupation, quatre villes, 1978-2009



Source : Statistique Canada, tableaux #027-0011 et #027-0035.

Graphique 7 : Taux d'inoccupation pour les principales villes québécoises, 1978-2009



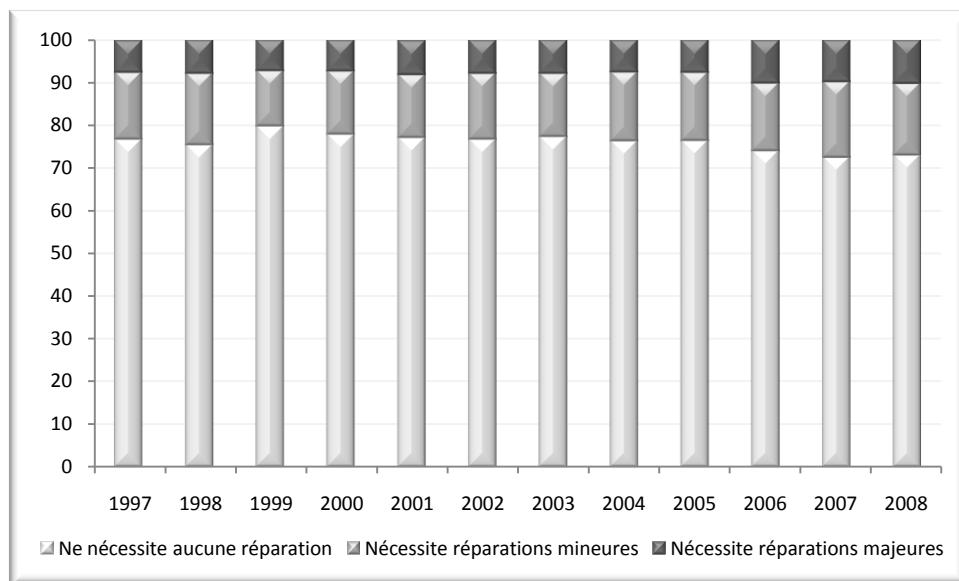
Source : Statistique Canada, tableaux #027-0011 et #027-0035.

Stabilité de la condition générale des logements

La grande majorité des logements québécois, près des trois quarts, ne nécessitent pas de réparations au cours d'une année, comme l'indique le Graphique 8. Il s'agit d'une proportion comparable aux logements des autres villes canadiennes. Au chapitre de la taille,

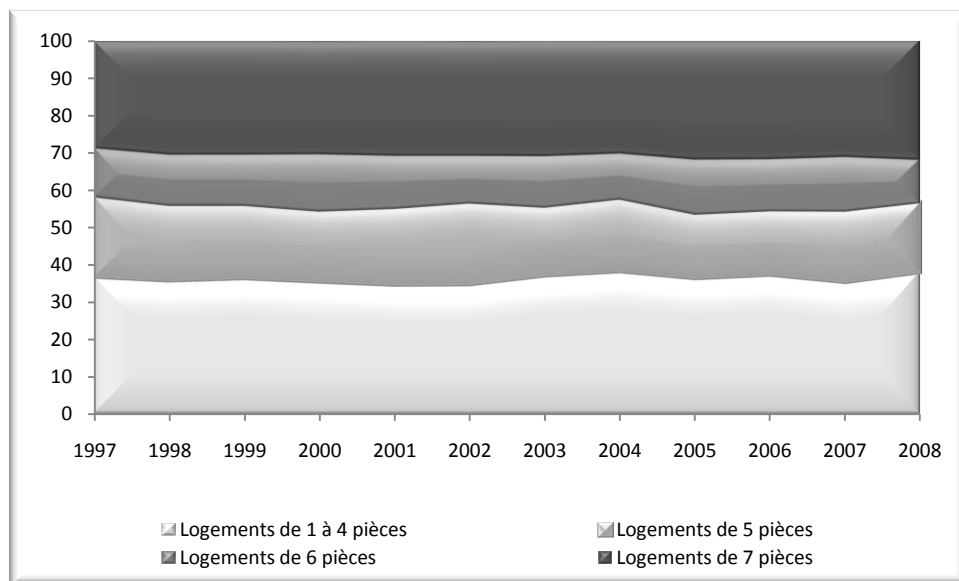
les logements les plus abondants au Québec sont ceux d'une à quatre pièces (environ 40 %). Les logements de taille moyenne (5 ou 6 pièces) représentent environ 30 % du parc immobilier alors que les logements de sept pièces représentent environ 30 % du parc immobilier. Ces proportions sont restées relativement stables depuis 1997 comme indiqué au Graphique 9.

Graphique 8 : Pourcentage de logements par type de besoin de réparations, Québec, 1997-2008



Source : Statistique Canada, Tableau #203-0019

Graphique 9 : Nombre de pièce des logements, Québec, 1997-2008



Source : Statistique Canada, Tableau #203-0019.

En somme, le Québec compte proportionnellement plus de ménages locataires que les autres provinces. Cela se reflète évidemment dans la proportion du parc immobilier qui est

loué plutôt que possédé par les occupants. Le parc immobilier est également en bon état avec une proportion de logements nécessitant des réparations majeures comparables à celles de l'Ontario et de l'ensemble du pays³⁸. Il est également composé de logements relativement abordables. Sur le plan de la disponibilité, il est vrai que le début des années 2000 a été caractérisé par un taux d'inoccupation des appartements très bas. Cela a contrasté avec la situation depuis le début des années 1980 durant laquelle les taux d'inoccupation des principales villes québécoises étaient plus élevés que ceux des autres principales villes canadiennes. Depuis 2003, la « crise du logement » est toutefois en voie d'être résorbée avec des taux d'inoccupation à la hausse et qui tendent à rejoindre ceux des autres villes canadiennes.

Quelques données contextuelles

Avant de faire état de la politique du logement social au Québec et de son évolution, il importe de fournir quelques données de la situation relative du Québec en matière de logement social. Dans les comparaisons internationales, nous avons déjà noté que le Québec est parmi les juridictions les moins impliquées dans le logement social avec un taux de 11,3 % de logement social dans le parc locatif contre 76,8 % pour les Pays-Bas en 2003. Selon l'étude de la Société d'habitation du Québec (2007), il faut voir, par ailleurs, que le coût moyen du logement en proportion du revenu des ménages en 2000 se situait à 15 % contre 27 % au Pays-Bas. Exprimé en dollars canadiens, le loyer moyen en 2002 pour les appartements de trois chambres était de 679 \$ à Montréal et de 2 966 \$ à Amsterdam.

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain, FRAPU (2009)³⁹, un organisme communautaire québécois militant en faveur d'une politique plus active du gouvernement du Québec pour le logement social, souligne que pour l'ensemble du Québec, 35,6 % des ménages locataires, selon le recensement de 2006, consacrent 30 % et plus de leur revenu pour se loger. Au Canada, ce pourcentage atteint 40,3 %. Ces données sont compilées pour un grand nombre de villes du Québec avec des pourcentages variant entre 22,6 % (Saint-Constant) à 41,9 % (Saint-Lin-des-Laurentides). Montréal se situe à 38,8 %. Rappelons que consacrer 30 % de son revenu au logement représente la valeur de référence en matière d'abordabilité.

Par ailleurs, nous avons souligné que les résultats de l'enquête sur la dynamique du travail et du revenu (ERTR) montraient que pour les estimations transversales en 2002, environ 20 % des Canadiens faisaient partie de ménages qui consacraient davantage au logement que la valeur de référence de 30 % en matière d'abordabilité. L'élément majeur de différence entre les deux sources de données concerne la population de référence : les données du FRAPU sont limitées aux seuls locataires alors que celles de l'enquête

³⁸ Voir Statistique Canada, tableau #203-0019.

³⁹ FRAPU (2009). Dossier noir : Logement et pauvreté au Québec.

concernent les locataires et les propriétaires. Dans l'enquête ERTR, on rapporte pour 2004 qu'au Canada 34,3 % des locataires non subventionnés franchissaient la limite d'abordabilité et 33,1 % dans le cas des locataires subventionnés. Ce qui nous ramène dans un ordre de grandeur plus près des données du FRAPU. Chez les propriétaires avec hypothèques, ils sont 23,1 % dans cette situation de limite d'abordabilité. Sur le plan de la dynamique, les locataires non subventionnés sont 19,2 % à connaître un dépassement de la limite d'abordabilité pour trois années consécutives contre 15,1 % pour les locataires subventionnés. La proportion atteint 10,2 % pour les propriétaires avec hypothèques. L'Enquête offre également des informations sur les ménages ou personnes touchés par un dépassement de la limite d'abordabilité en plus de comparaison entre différentes villes canadiennes. On a constaté que les personnes seules sont particulièrement touchées. Il faut noter qu'Ottawa-Gatineau et Montréal sont relativement à Toronto et Vancouver dans une position nettement plus confortable.

Le Tableau 4, tiré de l'étude utilisant l'ERTR, montre la probabilité qu'une personne dépasse la limite d'abordabilité. Les résultats confirment les données précédentes : les personnes seules et les familles monoparentales ayant une femme à leur tête sont les plus à risque de façon permanente, auxquelles s'ajoutent les propriétaires avec une hypothèque, les locataires non subventionnés et ceux ayant changé de statut quant au loyer subventionné. On notera encore une fois que Montréal se situe avantageusement par rapport à plusieurs villes canadiennes.

Tableau 4 : Probabilité qu'une personne dépasse la limite d'abordabilité de 30 %

Caractéristiques	Déjà : Au moins pour une année	De façon permanente : pour les trois années	Part de la population adulte
	Probabilité	Probabilité	%
Moyenne nationale	21,3	3,9	100,0
<u>Groupe d'âge</u>			
16 à 19 ans	19,7	3,1	6,3
20 à 29 ans	21,7	2,8	15,0
30 à 49 ans (groupe de référence)	20,9	3,9	41,6
50 à 64 ans	21,5	4,6	22,5
65 et plus	22,6	4,7	14,6
<u>Mode d'occupation</u>			
Propriétaires – avec une hypothèque	34,2	10,3	35,7
Propriétaires – sans hypothèque	5,2	0,8	27,4
Propriétaires – avec un changement de situation quant à l'hypothèque	25,7	0,8	8,6
Locataires – marché (groupe de référence)	33,3	11,9	13,4
Locataires – subventionnés	29,7	5,5	2,1
Locataires – ayant changé de statut quant au loyer subventionné	38,9	12,1	3,1
Ayant changé de mode d'occupation	35,4	4,8	9,7
<u>Géographie</u>			
Ottawa-Gatineau (groupe de référence)	18,9	3,2	3,5
Toronto	26,4	5,4	15,1
Vancouver	31,6	7,0	6,4
Montréal	16,9	3,4	10,9
Calgary	19,9	3,4	2,8

Edmonton	20,7	2,8	3,0
Victoria	28,0	4,3	0,9
Autres RMR	19,9	3,7	42,8
Collectivités rurales	18,6	3,4	10,4
Déménagement entre ces endroits	28,0	3,2	4,2
Type de famille			
Couple (groupe de référence)	15,8	3,0	66,1
Homme vivant seul	39,6	11,0	4,2
Femme vivant seule	48,2	16,3	6,5
Familles monoparentales ayant une femme à leur tête	44,9	13,8	2,3
Autre type de famille (comprend les familles monoparentales ayant un homme à leur tête)	23,6	3,5	7,6
Type de famille ayant changé	34,9	4,3	13,3
Personne handicapée			
Oui	24,1	4,9	36,5
Non (groupe de référence)	19,8	3,4	63,5
Autochtones			
Oui	27,6	4,8	3,0
Non (groupe de référence)	21,1	3,9	97,0
Minorité visible			
Oui	27,1	4,8	11,7
Non (groupe de référence)	20,6	3,8	88,4
Années depuis l'immigration (en date de 2002)			
0 à 9 années	39,2	8,3	4,2
10 à 19 années	26,6	6,2	4,1
20 à 29 années	26,8	4,6	3,0
30 à 39 années	23,9	4,8	3,2
40 années et plus	23,0	3,4	3,6
Non-immigrant (groupe de référence)	20,0	3,7	81,8
Études			
Inférieures au niveau secondaire	25,0	4,8	21,5
Diplôme d'études secondaires	23,2	4,1	14,6
Une certaine formation postsecondaire sans certificat	22,3	4,8	12,0
Une certaine formation postsecondaire avec certificat (groupe de référence)	19,5	3,4	26,9
Baccalauréat	14,7	2,5	9,7
Diplôme d'études supérieures	12,6	2,1	4,9
Inconnu	27,7	5,5	10,4

Source : Tableau 7, ERTR (2008), Statistique Canada.

Note : La probabilité d'avoir déjà ou de façon permanente dépensé plus que la limite d'abordabilité pour chacune des variables socioéconomiques est calculée en gardant toutes les autres variables socioéconomiques utilisées comme régresseurs à leur niveau moyen. Par exemple, si on veut examiner l'effet du sexe, la probabilité d'avoir déjà ou de façon permanente dépassé la limite d'abordabilité est calculée en fonction des valeurs moyennes pour toutes les variables indépendantes autres que celle du sexe (p. ex., l'âge, les caractéristiques du mode d'occupation, la composition de la famille).

1. Nettement différent du coefficient du groupe de référence au niveau de 5 %. Les probabilités sans « 1 » ne sont pas significativement différentes de celles du groupe de référence, même si leur valeur est différente.

2. Pour le mode d'occupation, la géographie et le type de famille, les caractéristiques décrivent une situation qui existait pour les trois années. Lorsque les personnes ont fait partie de familles qui ont changé de catégorie, une catégorie (ou des catégories) distincte a été créée.

Les interventions en matière de logement social

La majorité des interventions gouvernementales en matière de logement social au Québec s'effectue via la Société d'habitation du Québec (SHQ). La mission de la SHQ est de « favoriser l'accès des citoyens à des conditions de logement adéquates⁴⁰. » Ses axes d'interventions sont diversifiés et visent autant à aviser le ministre responsable qu'à fournir des logements à loyers modiques et à soutenir financièrement les ménages à faible revenu. La SHQ relève du ministre des Affaires municipales et des régions⁴¹.

La politique d'intervention québécoise en matière de logement est un mélange de fourniture directe de service et de support financier aux ménages à faible revenu. Elle se divise en trois axes principaux : (1) la fourniture en nature de logements à loyer modique, (2) le soutien financier aux ménages à faible revenu et (3) le support financier aux initiatives susceptibles d'accroître l'offre de logements à faible coût. Les programmes compris dans les deux premiers axes viennent en aide aux ménages de façon directe ou indirecte, alors que ceux du troisième axe s'adressent aux fournisseurs de services de logements publics ou privés. Cette section a pour objectif de dresser un portrait succinct des programmes qui entrent dans chacun de ces axes.

La fourniture de logement en nature

Le programme **Habitations à loyer modique** vise à fournir un logement aux ménages à faible revenu. Les ménages bénéficiaires sont sélectionnés selon des caractéristiques établies : condition économique, catégorie du ménage (famille, personne âgée), composition (personne seule, couple avec ou sans enfant), l'état du logement qu'ils occupent, etc. Le coût du loyer est fixé à 25 % du revenu total du ménage. Ce loyer inclut le chauffage et l'eau chaude, mais exclut l'électricité domestique et les frais de stationnement.

Ce programme se divise en quatre volets gérés par différents mandataires de la SHQ, répondant à diverses clientèles ou modes de fourniture : (1) HLM publics réguliers (gérés par les 545 Offices municipaux d'habitation), (2) HLM privés (gérés par des coopératives ou des organismes sans but lucratif), (3) Autochtones hors réserves (gérés par les Habitats Métis du Nord) et (4) HLM public pour les Inuit (gérés par l'Office municipal d'habitation Kativik). Ce programme bénéficie d'un partage des coûts entre les gouvernements provincial et fédéral. Une partie de son financement est donc assumé par la Société canadienne d'habitation et de logement (SCHL)⁴².

⁴⁰ SHQ, Rapport annuel de gestion 2007-2008, p. 14.

⁴¹ Idem, p. 16.

⁴² Idem, p. 84.

Pour être admissible au programme d'habitation à loyer modique, une personne doit : (1) Être citoyen canadien et résider au Québec, (2) Pouvoir assumer de façon autonome ses besoins essentiels, (3) Avoir demeuré 12 mois consécutifs sur le territoire de l'office municipal d'habitation où il a logé sa demande, (4) Avoir des revenus annuels égaux ou inférieurs à 18 000 \$ pour une personne seule ou de 22 000 \$ à 28 000 \$ pour une famille et (5) Ne pas posséder des biens pour une valeur supérieure à 30 000 \$ pour une personne seule ou à 40 000 \$ pour deux personnes et plus⁴³.

Si le demandeur répond à ces conditions, on évalue ensuite sa demande au moyen d'une « grille de pointage ». Le nombre de points obtenus déterminera la position du demandeur dans la liste d'attente pour un logement à loyer modique. Il existe trois listes d'attente différentes : une pour les ménages de personnes âgées (catégorie A), une pour les ménages non âgés composés de familles (catégorie B) et une pour les logements spéciaux (catégorie C). Les points sont accordés selon les critères suivants : (1) 40 points pour la condition économique du demandeur, (2) 30 points pour les frais de logement du demandeur, (3) 25 points pour la qualité physique du logement occupé

Étude de cas : HLM

L'accès aux HLM dépend de la position sur la liste d'attente en fonction d'un système de pointage décrit dans le texte. Cet encadré vise à illustrer ce système de pointage. Ainsi :

*Une personne seule gagnant moins de 18 000 \$, possédant 20 000 \$ d'actifs et qui consacrerait 450 \$ mensuellement pour se loger dans un studio sans colocataire et faisant une nouvelle demande obtiendrait **64,5 points**.*

- La même personne, mais avec 10 000 \$ d'actifs obtiendrait **71,5 points**;*
- Si elle partageait son studio et ses frais de logement, elle obtiendrait **47,5 points**;*
- Si elle payait plutôt 220 \$, elle obtiendrait **41,5 points**;*

*Un couple avec deux enfants gagnant 22 000 \$ annuellement ou moins, possédant 35 000 \$ d'actifs, consacrant 510 \$ par mois pour se loger dans un appartement de deux chambres et faisant une nouvelle demande obtiendrait **60,5 points**.*

- S'il se logeait plutôt dans un appartement d'une chambre, il obtiendrait **65,5 points** ;*
- S'il avait deux enfants supplémentaires, il obtiendrait **75,5 points** ;*

⁴³ Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique, Loi sur la Société d'habitation du Québec (L.R.Q., c. S-8, a. 86), version du 27 mai 2009. Ces données ne tiennent pas compte d'une révision survenue en cours de rédaction de ce rapport. Le lecteur devrait donc considérer ces exemples avec discernement.

par le demandeur, (4) 10 points pour l'état de surpeuplement du logement occupé par le demandeur, (5) 10 points pour l'ancienneté du demandeur sur la liste d'attente et (6) 5 points pour chaque enfant mineur. L'encadré « étude de cas : HLM » présente les points obtenus pour des demandeurs selon différentes situations⁴⁴. L'accès à un HLM dépendra toutefois de l'état de la liste d'attente sur lequel est placé le répondeur, donc en fonction de l'OMH où il a logé sa demande et de sa situation personnelle. Les listes d'attente sont gérées de façon indépendante par chaque OMH et pour chaque type de clientèle. La longueur de chacune est donc tributaire du nombre de demande émanant de chaque type de clientèle, de la demande globale pour les HLM dans chaque OMH et, conséquemment, du territoire couvert par ceux-ci. À titre d'exemple, 23 507 ménages étaient en attente d'un logement à l'Office municipal d'habitation de Montréal en 2007 alors que l'OMHM administre 28 375 logements⁴⁵. Les ménages qui figurent sur la liste d'attente pour un HLM peuvent toutefois bénéficier d'un des autres programmes d'aide au logement du gouvernement du Québec pendant leur période d'attente, notamment le supplément au loyer et l'allocation logement.

Le soutien financier aux ménages à faible revenu

Trois programmes de la SHQ donnent une aide financière directe ou indirecte aux ménages à faible revenu. Ils s'adressent chacun à des clientèles particulières ou visent à corriger une situation exceptionnelle.

Le programme **Supplément au loyer** vient en aide aux ménages à faibles revenus qui habitent dans un logement du parc locatif privé, incluant les logements gérés par des coopératives et des organismes à but non lucratif. Dans le cadre de ce programme, la SHQ verse directement au propriétaire du logement la différence entre le montant convenu lors de la signature du bail et « la part de loyer payable par le locataire », soit l'équivalent du montant qui serait assumé par le locataire s'il vivait dans un HLM.

⁴⁴ Ces données ne tiennent pas compte d'une révision survenue en cours de rédaction de ce rapport. Le lecteur devrait donc considérer ces exemples avec discernement. Comme le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique n'attribue pas de pondération chiffrée pour la qualité du logement, la pondération attribuée à chaque cas-type de l'encadré est le point moyen de la pondération totale pour cette catégorie.

⁴⁵ OMHM, Rapport annuel 2007, p. 7

Étude de cas : Allocation-Logement

Une personne seule doit avoir un revenu annuel inférieur à 16 480 \$ pour être éligible à l'Allocation-Logement. De plus, pour être éligible à ce programme, le demandeur doit répondre à certains critères, notamment quant à la taille et au loyer du logement. Ainsi :

- *Un **chambreur seul de 55 ans ou plus** doit payer un loyer de plus de 198 \$ par mois;*
- *Un **chambreur avec un enfant à charge** également;*
- *Une **personne seule de 55 ans ou plus** habitant un appartement doit payer un loyer de plus de 308 \$ par mois.*

Les ménages composés de deux personnes ou plus doivent avoir un revenu annuel total inférieur à 21 826 \$. Ainsi :

- *Un **couple sans enfant** dont au moins une personne a 55 ans ou plus doit payer un loyer mensuel supérieur à 398 \$*
- *Une **famille monoparentale avec un enfant** également ;*
- *Un **couple avec un enfant** ou une **famille monoparentale avec deux enfants** doivent payer un loyer mensuel supérieur à 434 \$.*
- *Un **couple avec deux enfants** ou une **famille monoparentale avec trois enfants** doivent payer un loyer mensuel supérieur à 460 \$*
- *Une **famille monoparentale avec quatre enfants ou plus** doit gagner un revenu annuel inférieur à 22 000 \$ et payer un loyer mensuel supérieur à 486 \$.*

Si le locataire habite une unité de logement nouvellement bâtie, elle doit avoir été réalisée dans le cadre des programmes Achat-rénovation ou AccèsLogis Québec de la SHQ pour être éligible au supplément de loyer. Selon notre compréhension, cela concerne donc les logements construits depuis 1998. Le programme de supplément au loyer est financé par la SHQ, mais elle confie sa gestion à ses mandataires (offices d'habitation, centres de réadaptation, coopératives, OSBL, etc.)⁴⁶

Le programme **Allocation-logement** s'adresse aux personnes seules âgées de 55 ans et plus, aux couples dont une personne est âgée de 55 ans et plus, ou aux familles à faible revenu qui ont au moins un enfant à charge⁴⁷. Il vise à procurer une « aide financière d'appoint » aux ménages qui consacrent une part trop importante de leur revenu aux frais de logement. Les ménages admissibles peuvent être locataires, chambreurs ou propriétaires. Le programme est

⁴⁶ SHQ, Programmes et services – Programme de supplément au loyer [en ligne], disponible à : <http://www.habitation.gouv.qc.ca> [4 mars 2009].

⁴⁷ SHQ, Programmes et services – Allocation logement [en ligne], disponible à : <http://www.habitation.gouv.qc.ca> [4 mars 2009]. Ces données ne tiennent pas compte d'une révision survenue en cours de rédaction de ce rapport. Le lecteur devrait donc considérer ces exemples avec discernement.

administré conjointement par la SHQ et Revenu Québec⁴⁸.

Pour être éligibles à l'allocation-logement, les membres des ménages doivent avoir produit une déclaration de revenu à Revenu Québec. L'allocation accordée tient compte du nombre de personnes qui composent le ménage, du type de ménage, des revenus de celui-ci et du loyer mensuel. Elle est calculée annuellement, mais versée mensuellement et peut atteindre jusqu'à 80 \$ par mois⁴⁹. Les ménages qui habitent un HLM, qui bénéficient d'un supplément au loyer ou d'une autre subvention directe au logement ou ceux qui ont des biens ou des liquidités qui excèdent 50 000 \$ ne sont pas éligibles à l'allocation-logement⁵⁰.

Finalement, le programme **Aide d'urgence aux ménages sans logis et aux municipalités connaissant une pénurie de logements** offre un support ad hoc aux ménages qui se trouvent sans logement « adéquat à coût abordable » le 1^{er} juillet de chaque année. Ce programme existe depuis 2001 et est reconduit annuellement. Les ménages qui bénéficient de l'aide d'urgence depuis 2004-2005 et qui reçoivent toujours cette aide voient leur support financier reconduit sur une base annuelle. Ces ménages sont également intégrés graduellement aux programmes réguliers de la SHQ. Depuis 2006, certains ménages qui se retrouvent en situation exceptionnelle sont éligibles à l'aide d'urgence⁵¹. Il a été impossible d'identifier des critères bien définis pour déterminer ce qu'est une situation exceptionnelle. Le nombre de ménages bénéficiant de l'aide d'urgence est passé de 4 279 en 2005 à 2 667 en 2008, soit une baisse de plus d'un tiers en quatre ans⁵².

Le support financier à l'offre de logements

Il existe deux programmes de la SHQ dont l'objectif est de favoriser la construction de nouveaux logements à faibles coûts dans les secteurs public ou privé. Chacun des deux programmes se divise en plusieurs volets destinés à des clientèles spécifiques.

Le programme **AccèsLogis Québec** s'adresse aux offices municipaux d'habitation (OMH), aux coopératives d'habitation ou aux organismes à but non lucratif. Il vise à inciter ces fournisseurs de services à offrir des logements abordables aux ménages à faible revenu ou à revenu modeste. L'aide de la SHQ prend d'abord la forme d'un prêt pour la réalisation d'un projet de logement. Lorsque l'organisme responsable respecte les conditions énumérées dans l'entente avec la SHQ, le prêt est transformé en subvention à hauteur de 45 % en moyenne. Le milieu doit également fournir une aide équivalent à 15 % du coût du projet. De plus, la SHQ offre une garantie de prêt sur l'emprunt hypothécaire de l'organisme

⁴⁸ Op.cit, note 33, p. 84

⁴⁹ Op.cit., note 39.

⁵⁰ Gouvernement du Québec, Programme Allocation-logement [dépliant disponible en ligne], disponible à : <http://www.habitation.gouv.qc.ca> [4 mars 2009].

⁵¹ Op. cit. note 33, p. 85.

⁵² SHQ, L'habitation en bref, éditions 2008 et 2009.

responsable de la réalisation du projet qui représente en moyenne 40 % du coût de réalisation.

Pour être admissible, tout projet doit inclure l'acquisition d'un terrain ou d'un immeuble et l'exécution de travaux le cas échéant. Il peut également comprendre la rénovation de logements existants, la transformation de bâtiments non-résidentiels en logement ou la construction de logements neufs. Pour être admissible, un projet doit également bénéficier d'une part de financement du milieu. Cette aide peut prendre la forme d'aide financière directe de la municipalité, d'une entreprise privée, d'un organisme de charité ou d'une collecte de fonds ou être versée sous la forme de don de terrain ou d'immeubles ou de crédit de taxes⁵³.

Le programme se divise en trois volets qui répondent aux besoins de clientèles différentes : (1) logements permanents pour les familles, les personnes seules ou personnes âgées autonomes, (2) logements permanents avec services pour les personnes âgées en légère perte d'autonomie et (3) logements temporaires ou permanents pour les personnes ayant des besoins particuliers de logement. Ce dernier volet s'adresse par exemple aux logements offerts à des sans-abri, à des jeunes en difficulté, à des femmes victimes de violence, à des toxicomanes, à des personnes souffrant de déficiences intellectuelles, etc.

Le programme de supplément au loyer est également disponible aux ménages bénéficiant du programme AccèsLogis. Entre 20 % et 50 % des ménages des volets 1 et 2 reçoivent un supplément de loyer alors que cette proportion peut aller jusqu'à 100 % pour ceux du volet 3.

Le programme AccèsLogis Québec est financé par la SHQ, avec un support ponctuel de la SCHL pour certains projets. La SHQ est responsable de son administration, mais les villes de Montréal et de Québec bénéficient d'une entente pour la gestion locale du programme par les Offices municipaux présents sur leur territoire.

Le programme **Logement abordable Québec** vise à permettre aux offices municipaux d'habitation (OMH), aux coopératives d'habitation, aux organismes à but non lucratif, à des propriétaires ou à des promoteurs privés de construire et d'offrir des logements abordables. Les logements doivent être destinés à une clientèle à revenu faible ou modeste et doivent se situer dans une municipalité où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 %⁵⁴.

Logement abordable Québec se divise en quatre volets : (1) social et communautaire destiné aux ménages à revenus modestes, (2) privé destiné aux ménages à revenu moyen, (3) région Kativik qui s'adresse aux résidents des 14 villages de la région Kativik (nord du

⁵³ SHQ, Programmes et services – AccèsLogis Québec [en ligne], disponible à : <http://www.habitation.gouv.qc.ca> [4 mars 2009].

⁵⁴ SHQ, Programmes et services – Logement abordable Québec [en ligne], disponible à : <http://www.habitation.gouv.qc.ca> [4 mars 2009].

55° parallèle) et (4) Nord-du-Québec qui s'adresse aux municipalités de moins de 5000 habitants situés entre le 49° et le 55° parallèle et à Chibougamau. Le volet Kativik permet à certains bénéficiaires de devenir propriétaires grâce à « une aide à la réalisation et à une aide financière pour le paiement des services municipaux ». Le volet Nord-du-Québec permet aussi l'acquisition d'unités neuves de logement et la rénovation d'unités résidentielles par le propriétaire occupant. Le programme Logement Abordable Québec est donc complémentaire au programme AccèsLogis, puisque ses clientèles sont définies en fonction de leur revenu. Pour le programme AccèsLogis, les clientèles sont définies en fonction de leur besoin de logement. On ne peut toutefois évaluer s'il existe des recoupements entre les deux programmes. Logement abordable Québec a été créé en 2001 grâce à une entente fédérale-provinciale⁵⁵.

Le programme Logement abordable Québec est financé par la SHQ, avec un support ponctuel de la SCHL pour certains projets. La SHQ est responsable de l'administration du volet social et communautaire, mais les villes de Montréal et de Québec bénéficient d'ententes leur permettant de gérer ce programme sur leur territoire. Pour être admissible, tout projet réalisé dans le volet social et communautaire doit inclure l'acquisition d'un terrain ou d'un immeuble et l'exécution de travaux le cas échéant. Il peut également comprendre la rénovation de logements existants, la transformation de bâtiments non résidentiels en logement ou la construction de logements neufs. Pour être admissible, un projet doit également bénéficier d'une part de financement du milieu équivalent à 15 % du coût de réalisation. Cette aide peut prendre la forme d'aide financière directe de la municipalité, d'une entreprise privée, d'un organisme de charité ou d'une collecte de fonds ou être versée sous la forme de don de terrain ou d'immeuble ou de crédit de taxes. La subvention de la SHQ correspond à 60 % du coût de réalisation. Les 25 % restants sont financés par un emprunt de l'organisme responsable du projet.

Le volet Kativik est administré par l'Administration régionale Kativik, selon les critères établis par la SHQ. L'aide versée par l'Administration régionale Kativik correspond à 76,5 % du coût total reconnu d'un projet d'habitation. Le coût reconnu varie en fonction du nombre de pièces du logement. Une aide est également versée pour le paiement des infrastructures municipales. Celle-ci est plafonnée à un montant déterminé par logement ou par chambre et varie en fonction du terme de l'aide (15 ou 20 ans)⁵⁶.

Les programmes de soutien à la rénovation pour besoins particuliers

La SHQ a également développé des programmes qui, sans favoriser la construction de nouvelles unités résidentielles, permettent à des clientèles particulières de demeurer dans leur résidence en les adaptant à leur besoin. Trois programmes répondent à cet objectif :

⁵⁵ Op. cit., note 33, p. 85.

⁵⁶ Op. cit., note 46.

Le programme **Adaptation de domicile** (PAD) permet aux personnes handicapées d'obtenir une subvention afin de rendre leur domicile accessible et de faciliter leurs activités quotidiennes. Il vise à aider les personnes handicapées à assumer le coût des modifications nécessaires pour adapter leur logement et les maintenir à domicile. L'aide est attribuée sans égard au revenu du ménage. Les montants attribués varient en fonction du mode d'occupation du logement : jusqu'à 16 000 \$ pour un ménage propriétaire, jusqu'à 8 000 \$ pour un ménage locataire d'un logement et jusqu'à 4 000 \$ pour un ménage locataire d'une chambre. Le programme est financé par la SHQ, sauf pour les ménages à faibles revenus pour qui le financement est partagé avec la SCHL. La gestion est prise en charge par la SHQ et ses mandataires.

Le programme **Logements adaptés pour aînés autonomes** (LAAA), quant à lui, permet aux personnes de 65 ans et plus et à faible revenu d'obtenir de l'aide financière pour faire des travaux mineurs dans leur logement pour le rendre plus sécuritaire et favoriser leur autonomie. Pour être admissibles, les ménages doivent avoir un revenu inférieur à la limite prévue par le programme. Cette limite est déterminée en fonction de la taille du ménage et du lieu de résidence.

Le montant d'aide dépend du coût des matériaux et de la main d'œuvre liés au projet. Par exemple, si le ménage a recours à un entrepreneur qui détient une licence de la régie du bâtiment, le montant de la subvention peut atteindre 3 500 \$. Sinon, seul le coût des matériaux est subventionné et le montant est limité à 1 750 \$. La subvention est versée après la fin des travaux.

Le programme LAAA est financé à 75 % par le gouvernement du Canada et à 25 % par le gouvernement du Québec. La SHQ délègue la gestion du programme aux municipalités régionales de comté et aux municipalités⁵⁷.

Finalement, le **Programme d'amélioration des maisons d'hébergement** (PAMH) vient en aide aux maisons qui accueillent des femmes et des jeunes de moins de 29 ans victimes de violence familiale.

D'autres programmes de soutien à la rénovation existent mais n'ont pas été considérés dans cette étude. Il s'agit des programmes Rénovation Québec, RénoVillage et Rénovation d'urgence.

En somme, il semble que les programmes d'aide au logement du gouvernement du Québec soient relativement diversifiés. Ceux-ci semblent également répondre à des clientèles bien ciblées : familles à faible revenu, personnes âgées autonomes ou en légère perte d'autonomie, communautés autochtones, sans-abris, femmes et jeunes victimes de violence, personnes handicapées, etc. Bien que l'offre de programme d'aide au logement s'adresse à des clientèles bien ciblées, il est surprenant de ne voir aucun programme destiné

⁵⁷ Ibid.

spécifiquement au support et à l'intégration des immigrants récemment arrivés au Québec⁵⁸. Pourtant, comme le montre le Tableau 4, les immigrants sont parmi les catégories de population les plus touchées par l'absence d'un logement abordable. Cette problématique est d'autant plus présente que leur arrivée au Québec est récente. Possiblement, cet aspect de l'aide au logement devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie pour évaluer les besoins et développer un programme de support si le besoin s'en faisait sentir. Une question plus générale est de mieux évaluer si les critères d'admissibilité et les décisions concernant certaines allocations sont strictement exogènes, c'est-à-dire fondés sur des besoins réels à combler, où s'il existe une dimension endogène dans ces critères d'admissibilité et niveaux d'allocation face aux contraintes financières des gouvernements. La capacité de payer est un élément objectif dont il faut tenir compte, mais établir les besoins réels est essentiel pour apprécier l'effet de la politique du logement social sur le bien-être des personnes impliquées. Finalement, il y a aussi la dimension politique du problème qui vient aussi vraisemblablement affecter la question du financement selon les besoins réels.

L'évolution des politiques du logement social au Québec

Deux programmes présentés précédemment dominent largement l'univers des politiques de logement social du gouvernement québécois, en termes de sommes dépensées. Il s'agit des programmes d'habitations à loyer modique (HLM) et du programme AccèsLogis Québec visant à encourager la construction de logements abordables (Graphique 10).

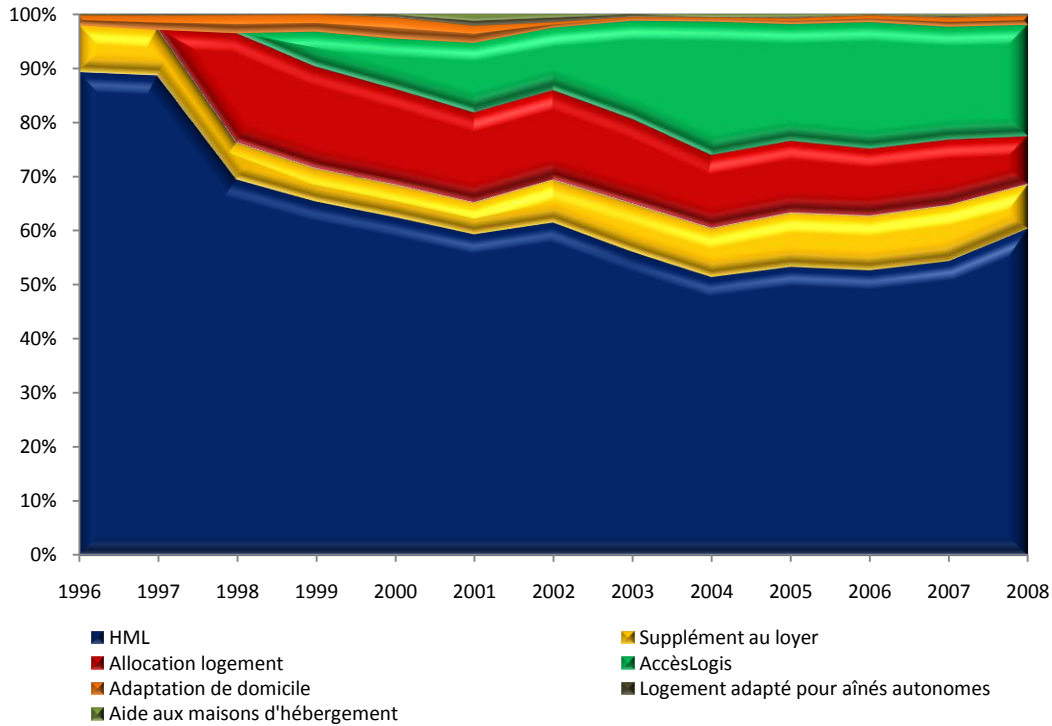
Jusqu'à la création du programme AccèsLogis, en 1998, les dépenses pour les HLM accaparaient entre 70 % et 90 % des dépenses gouvernementales pour des programmes de logement social. Depuis, la part du programme HLM s'est stabilisé entre environ 50 % et 55 % des dépenses de programmes de soutien considérés dans cette étude. Cette décroissance apparente n'est toutefois pas due à une réduction des montants alloués au programme HLM, ceux-ci ayant crû de 370 à 395 millions \$ en termes réels entre 1996 et 2008. Elle est plutôt attribuable à une croissance importante des sommes dédiées au programme AccèsLogis. D'ailleurs, le total des sommes dédiées à ces deux programmes constitue entre 75 % et 90 % des dépenses gouvernementales en aide au logement de 1997 à 2008. Comme l'indique le Tableau 5, le taux réel de croissance annuelle composé (TCAC) du programme AccèsLogis a été de 64,8 %.

Parmi les autres programmes importants, le programme de supplément au loyer a connu une part relativement stable, oscillant entre 6 % à 9 % des dépenses totales. Le taux de croissance annuel composé de cette catégorie est de 3,2 % pour la période considérée. L'allocation logement quant à elle occupe une part décroissante des dépenses totales de ces

⁵⁸ Bien qu'il n'y ait pas de programme spécifiquement destiné à eux, les ménages composés d'immigrants récents sont toutefois admissibles aux autres programmes de la SHQ, notamment celui des HLM et AccèsLogis.

programmes, passant de 18,8 % en 1999 à 12,2 % en 2008. Les autres programmes peuvent être considérés comme marginaux, puisqu'ils représentent généralement moins de 2 % des dépenses gouvernementales dans ce type d'interventions. Au total, les dépenses dans les programmes considérés dans cette étude ont crû à un taux annuel composé de 5,8 % de 1996 à 2008⁵⁹, passant de 414 à 816 millions \$ en termes réels⁶⁰.

Graphique 10 : Part relative de chaque programme de soutien au logement par la Société d'habitation du Québec, 1996-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour le programme HLM, les dépenses et revenus d'exploitation n'ont plus été présentés au rapport annuel à partir de 2004. Seule la subvention de fonctionnement est demeurée publiée. L'indice des prix à la

⁵⁹ À moins d'indications contraires, les taux de croissance présentés dans cette section sont calculés à partir de taux de croissance annuels composés. Les montants présentés sont en dollars constants de 2002. Différents indices de prix ont été utilisés, en fonction de la finalité du programme analysé. L'indice des prix à la consommation (IPC) a été utilisé pour convertir les montants du programme HLM en dollars constants. L'indice des prix des loyers a été utilisé pour convertir les montants des programmes de supplément au loyer et d'allocation logement en dollars constants. L'indice de prix des logements neufs (IPLN) a été utilisé pour convertir les montants du programme AccèsLogis Québec en dollars constants. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

⁶⁰ Le choix de l'IPC pour exprimer le loyer des HLM en termes réels est fondé sur la diversité des services intervenants dans l'offre d'habitations à loyer modique. Effectivement, le loyer payé par les bénéficiaires comprend des services connexes, notamment une partie de l'électricité ainsi que l'entretien des lieux et des aires communes.

consommation (IPC) du Québec a été utilisé pour convertir les montants du programme HLM en dollars constants. L'indice des prix des loyers a été utilisé pour convertir les montants des programmes de supplément au loyer et d'allocation logement en dollars constants. Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. Les données de l'année 2003 du programme LAAA ont été estimées à partir d'une moyenne des années 2002 et 2004. L'indice de prix des logements neufs (IPLN) a été utilisé pour convertir les montants du programme AccèsLogis Québec en dollars constants. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

Tableau 5 : Évolution des coûts totaux des programmes de logement social au Québec, dollars constants (2002=100), 1996-2008

	HLM provinciaux	Supplément de loyer	Allocation- logement	Accès-Logis	LAAA	PAD	PAMH	TOTAL
1996	369 400 800 \$	36 324 877 \$	N.D.	N.D.	4 607 \$	7 520 631 \$	1 025 386 \$	414 276 300 \$
1997	368 108 141 \$	35 639 751 \$	N.D.	N.D.	1 049 450 \$	10 596 154 \$	288 805 \$	415 682 301 \$
1998	364 013 993 \$	35 475 220 \$	105 572 755 \$	902 932 \$	798 601 \$	16 881 517 \$	442 911 \$	524 087 930 \$
1999	369 989 070 \$	34 258 300 \$	106 262 834 \$	37 162 376 \$	745 511 \$	17 260 749 \$	34 445 \$	565 713 285 \$
2000	365 662 246 \$	34 662 514 \$	103 673 469 \$	55 013 683 \$	2 616 540 \$	22 090 491 \$	932 673 \$	584 651 617 \$
2001	355 268 437 \$	34 749 476 \$	99 787 664 \$	77 744 822 \$	5 326 425 \$	19 130 720 \$	6 262 486 \$	598 270 031 \$
2002	348 736 140 \$	44 379 432 \$	93 900 000 \$	65 541 434 \$	4 646 189 \$	6 272 567 \$	3 160 766 \$	566 636 528 \$
2003	326 623 727 \$	51 218 099 \$	91 304 348 \$	104 755 180 \$	2 571 911 \$	4 388 238 \$	541 806 \$	581 403 309 \$
2004	332 526 144 \$	57 569 842 \$	87 976 540 \$	157 877 562 \$	729 105 \$	5 225 082 \$	3 317 536 \$	645 221 809 \$
2005	341 995 959 \$	63 268 143 \$	85 783 366 \$	137 060 147 \$	1 962 480 \$	7 267 866 \$	2 841 430 \$	640 179 391 \$
2006	347 807 293 \$	65 515 629 \$	82 409 178 \$	153 074 949 \$	725 181 \$	8 250 307 \$	1 072 386 \$	658 854 923 \$
2007	355 000 228 \$	66 727 433 \$	79 508 971 \$	135 117 441 \$	2 277 952 \$	10 934 170 \$	2 042 629 \$	651 608 824 \$
2008	395 002 154 \$	52 873 340 \$	58 412 698 \$	133 741 042 \$	1 253 340 \$	10 831 548 \$	971 685 \$	653 085 808 \$
TCAC	0,6%	3,2%	-5,7%	64,8%	59,5%	3,1%	-0,4%	3,9%

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour le programme HLM, les dépenses et revenus d'exploitation n'ont plus été présentés au rapport annuel à partir de 2004. Seule la subvention de fonctionnement est demeurée publiée. L'indice des prix à la consommation (IPC) a été utilisé pour convertir les montants du programme HLM en dollars constants. L'indice des prix des loyers a été utilisé pour convertir les montants des programmes de supplément au loyer et d'allocation logement en dollars constants. Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. Les données de l'année 2003 du programme LAAA ont été estimées à partir d'une moyenne des années 2002 et 2004. L'indice de prix des logements neufs (IPLN) a été utilisé pour convertir les montants du programme AccèsLogis Québec en dollars constants. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

Tableau 6 : Subvention mensuelle moyenne aux bénéficiaires des programmes québécois d'aide au logement, dollars constants (2002=100), 1996-2008

	HLM provinciaux	Supplément de loyer	Allocation-logement
1996	423 \$	242 \$	N.D.
1997	421 \$	237 \$	62 \$
1998	416 \$	236 \$	57 \$
1999	423 \$	241 \$	60 \$
2000	418 \$	252 \$	58 \$
2001	406 \$	246 \$	53 \$
2002	398 \$	245 \$	55 \$
2003	373 \$	256 \$	54 \$
2004	379 \$	264 \$	55 \$
2005	390 \$	273 \$	54 \$
2006	396 \$	270 \$	54 \$
2007	404 \$	273 \$	53 \$
2008	562 \$	272 \$	52 \$
TCAC	2,4%	1,0%	-1,6%

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour le programme HLM, les dépenses et revenus d'exploitation n'ont plus été présentés au rapport annuel à partir de 2004. Seule la subvention de fonctionnement est demeurée publiée. L'indice des prix à la consommation (IPC) a été utilisé pour convertir les montants du programme HLM en dollars constants. L'indice des prix des loyers a été utilisé pour convertir les montants des programmes de supplément au loyer et d'allocation logement en dollars constants.

La fourniture de logements en nature

Le Tableau 6 montre l'évolution de la subvention moyenne aux bénéficiaires des programmes québécois d'aide au logement. On remarque que la subvention moyenne des HLM a crû plus rapidement que le supplément au loyer au cours de la période analysée. Par ailleurs, la subvention moyenne en HLM était 2,1 fois plus élevée que celle du supplément au loyer en 2008. Les deux programmes ont pourtant un objectif similaire : fournir un logement pour le ménage à un coût équivalent à 25 % de son revenu. Les HLM sont généralement publics, alors que le supplément au loyer fait appel au marché locatif privé.

Comme nous l'avons montré au Tableau 1, le nombre de ménages bénéficiaires du programme de HLM a peu évolué au cours de la dernière décennie, passant de 72 770 bénéficiaires en 1996 à 73 275 en 2008. Cela représente une croissance annuelle composée de 0,1%. De même, la composition des différents types de clientèle (OMH, COOP-OSBL, Inuit et Autochtones hors réserves) est restée relativement stable pendant cette période comme l'indique le Tableau 7. Bon an, mal an, les bénéficiaires des services d'Offices municipaux d'habitation (OMH) ont représenté plus de 85 % des bénéficiaires de HLM.

Les ménages étant classés dans le volet « coopérative et organismes sans but lucratif » représentent pour leur part 10 % des bénéficiaires du programme HLM. Les clientèles autochtones comptent pour les 5 % restants.

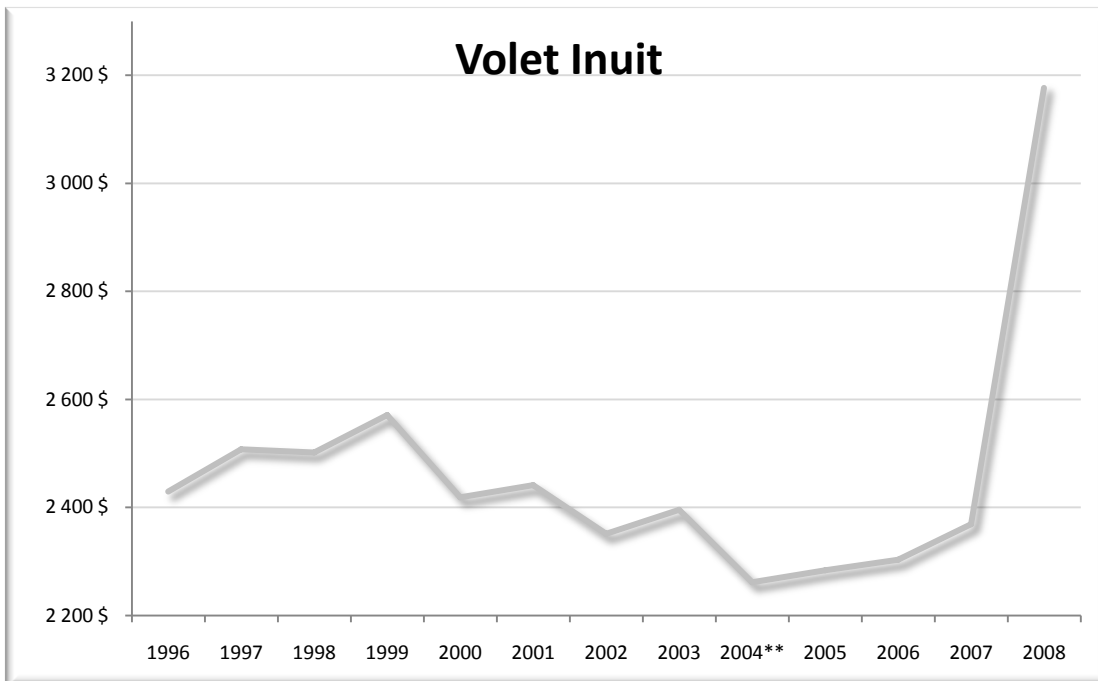
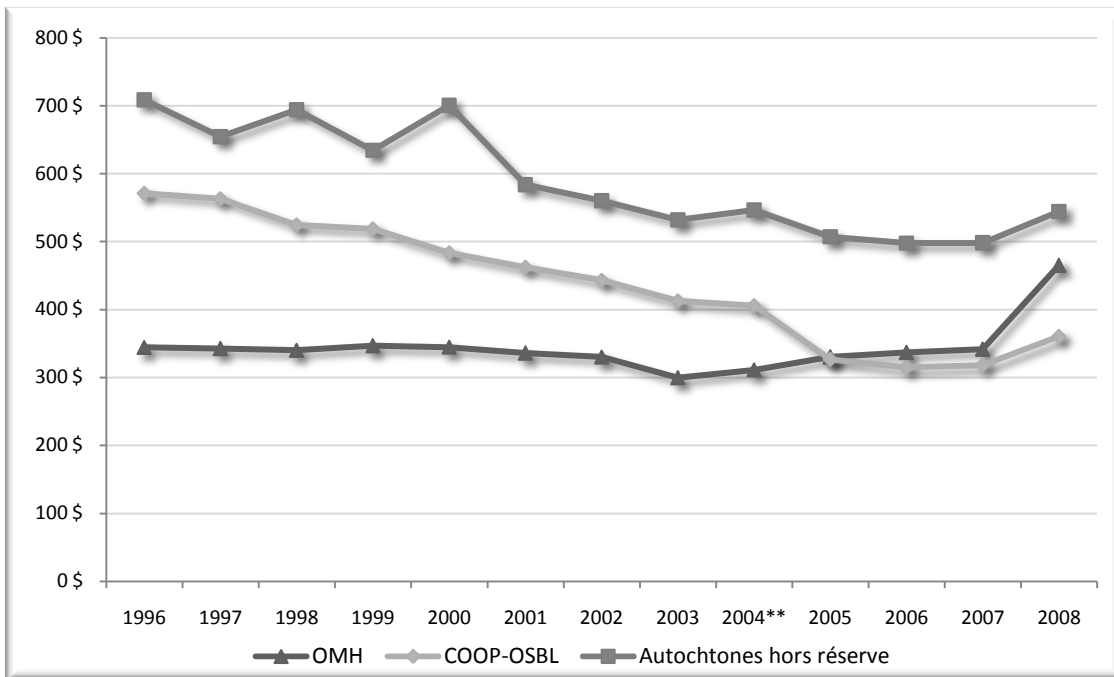
Alors que la subvention mensuelle moyenne des ménages du volet OMH a crû en termes réels, passant de 344 \$ en 1996 à 465 \$ en 2008 (2,5 % de croissance par année en moyenne), la subvention mensuelle moyenne aux ménages des volets COOP-OSBL et Autochtones hors réserve a connu un déclin annuel respectif de 3,8 % et de 2,2 % au cours de la période sous étude.

La subvention mensuelle moyenne aux ménages du volet Inuit a connu une évolution erratique, avec une alternance de hauts et de bas au fil des années. Elle a oscillé entre 2 429 \$ et 3 177 \$ par mois de 1996 à 2008. En 2004, le montant dédié au volet Inuit du programme HLM était 8 % inférieur à la moyenne des 12 dernières années alors qu'en 2008, il était 29 % supérieur à cette moyenne.

Selon la SHQ, l'exploitation de HLM dans la région du Nunavik est caractérisée par des coûts de transport, de chauffage et de services municipaux élevés. La rigueur du climat engendre également une détérioration prématurée des matériaux, ce qui contribue à accroître les coûts d'entretien⁶¹. Ceci explique le niveau plus élevé des coûts du volet Inuit du programme HLM, mais pas la grande variabilité observée. Ceci est d'autant plus surprenant que les montants sont présentés en dollars constants, ce qui a pour effet de neutraliser l'effet des variations de prix des matières utilisées pour entretenir les bâtiments, entre autres. Cette situation pourrait-elle être expliquée par les fortes variations du prix de l'huile à chauffage d'une année à l'autre? Le Graphique 11 et le Tableau 8 rendent compte de ces évolutions.

⁶¹ Lettre de M. James McGregor, Vice-président au développement de l'habitation à la SHQ en réponse aux questions acheminées par le CIRANO. Voir annexe 1 pour consulter la lettre.

Graphique 11 : Subvention mensuelle moyenne par type de clientèle, dollars réels (2002=100), Québec, 1996-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour le programme HLM, les dépenses et revenus d'exploitation n'ont plus été présentés au rapport annuel à partir de 2004. Seule la subvention de fonctionnement est demeurée publiée. L'indice des prix à la consommation (IPC) a été utilisé pour convertir les montants du programme HLM en dollars constants.

Tableau 7 : Évolution du nombre de bénéficiaires pour les différents volets du programme HLM québécois, 1996-2008

	OMH	Inuit	COOP-OSBL	Autochtones hors réserve	TOTAL
1996	62828	1733	6281	1929	72771
1997	62906	1731	6267	1929	72833
1998	62902	1731	6271	1929	72833
1999	62902	1775	6262	1929	72868
2000	62884	1836	6249	1927	72896
2001	62884	1836	6249	1927	72896
2002	62884	1898	6249	1927	72958
2003	62884	1996	6249	1927	73056
2004	62884	2020	6242	1927	73073
2005	62884	2068	6234	1927	73113
2006	62883	2124	6234	1926	73167
2007	62883	2184	6220	1925	73212
2008	62882	2248	6220	1925	73275

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour le programme HLM, les dépenses et revenus d'exploitation n'ont plus été présentés au rapport annuel à partir de 2004. Seule la subvention de fonctionnement est demeurée publiée.

Tableau 8 : Évolution de la subvention mensuelle moyenne des bénéficiaires des différents volets du programme HLM québécois, 1996-2008

	OMH	Inuit	COOP-OSBL	Autochtones hors réserve	Subvention moyenne pondérée
1996	344 \$	2 429 \$	571 \$	708 \$	423 \$
1997	343 \$	2 508 \$	563 \$	654 \$	421 \$
1998	340 \$	2 502 \$	524 \$	694 \$	416 \$
1999	347 \$	2 571 \$	519 \$	634 \$	423 \$
2000	344 \$	2 419 \$	483 \$	700 \$	418 \$
2001	336 \$	2 441 \$	462 \$	584 \$	406 \$
2002	330 \$	2 351 \$	443 \$	560 \$	398 \$
2003	300 \$	2 395 \$	413 \$	532 \$	373 \$
2004	311 \$	2 261 \$	406 \$	546 \$	379 \$
2005	330 \$	2 283 \$	326 \$	507 \$	390 \$
2006	337 \$	2 303 \$	315 \$	498 \$	396 \$
2007	341 \$	2 369 \$	318 \$	498 \$	404 \$
2008	465 \$	3 177 \$	360 \$	544 \$	562 \$
TCAC	2,5%	2,3%	-3,8%	-2,2%	2,4%

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour le programme HLM, les dépenses et revenus d'exploitation n'ont plus été présentés au rapport annuel à partir de 2004. Seule la subvention de fonctionnement est demeurée publiée. L'indice des prix à la consommation (IPC) a été utilisé pour convertir les montants du programme HLM en dollars constants.

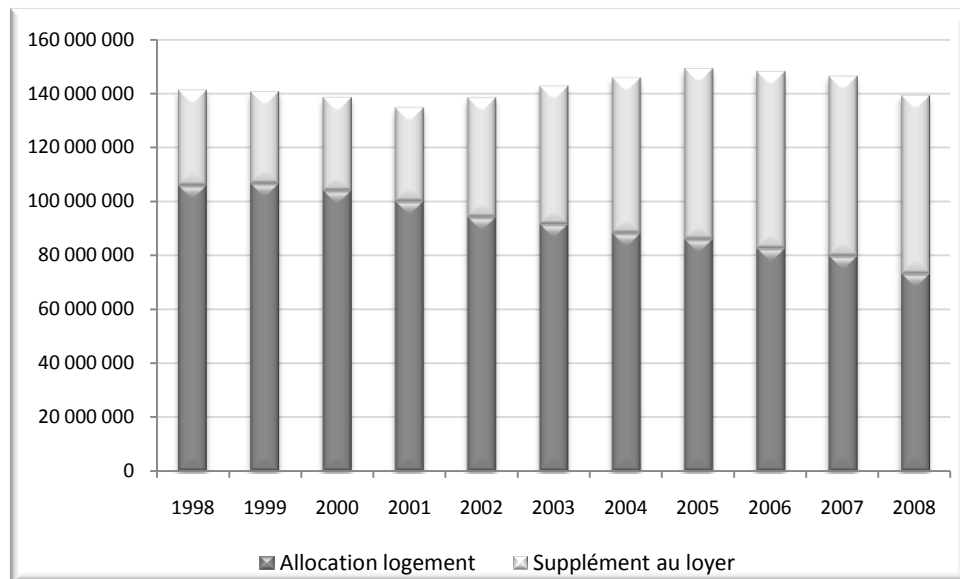
L'aide directe aux locataires

L'axe de soutien direct aux ménages inclut deux programmes distincts : le supplément au loyer et l'allocation logement. Le supplément vise à fournir une aide importante à un faible nombre de bénéficiaires, principalement des ménages à faibles revenus qui consacrent plus de 25 % de celui-ci pour se loger. L'allocation logement, quant à elle, vise à offrir une aide relativement faible à un grand nombre de ménages se qualifiant dans ses deux volets : familles et personnes âgées. Les montants dédiés au programme de supplément au logement représentent environ 45 % des sommes allouées à ces deux programmes, pour 15 % du total des bénéficiaires des deux programmes en 2008. Inversement, 85 % du total des bénéficiaires profitent de l'allocation-logement, mais les subventions qui leur sont versées ne comptent que pour 55 % du coût total.

Le coût total des programmes de soutien direct aux ménages s'est maintenu de 1998 à 2008 (Graphique 12), oscillant entre 149 et 139 millions de dollars en termes réels.

Les subventions mensuelles moyennes présentées au Tableau 9 pour les différents volets de ces deux programmes sont demeurées relativement stables en termes réels au cours des 10 dernières années, à l'exception de l'aide d'urgence qui a connu une hausse annuelle composée de 6,7 %. Le montant accordé aux bénéficiaires du volet COOP-OSBL du programme de supplément au loyer a crû en moyenne de 0,2 % par année alors que celui accordé aux bénéficiaires de l'Allocation-logement a diminué de 0,8 %. Les ménages profitant du volet « Locatif privé » du supplément au loyer ont connu une hausse de leur aide mensuelle. Cette augmentation demeure relativement limitée, à 1,3 % par année en moyenne. Ces pourcentages sont calculés à partir des montants en dollars réels, et tiennent donc compte de l'inflation.

Graphique 12 : Coût total des programmes de supplément au loyer et d'Allocation-logement, dollars constants (2002=100), Québec, 1998-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : L'indice des prix des loyers a été utilisé pour convertir les montants des programmes de supplément au loyer et d'allocation logement en dollars constants.

Tableau 9 : Subvention mensuelle moyenne aux bénéficiaires du programme québécois de supplément de loyer, dollars constants (2002=100), 1996-2008

	Coop-OBNL	Privé	AccèsLogis Québec	Achat-rénovation	Programme de rénovation d'immeubles locatifs	Aide-Urgence	Subvention mensuelle moyenne
1996	215 \$	252 \$	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	232 \$
1997	210 \$	250 \$	N.D.	203 \$	N.D.	N.D.	228 \$
1998	214 \$	246 \$	N.D.	212 \$	N.D.	N.D.	229 \$
1999	207 \$	251 \$	202 \$	202 \$	N.D.	N.D.	235 \$
2000	202 \$	273 \$	183 \$	184 \$	N.D.	N.D.	247 \$
2001	200 \$	267 \$	227 \$	194 \$	N.D.	N.D.	243 \$
2002	204 \$	266 \$	224 \$	194 \$	199 \$	297 \$	245 \$
2003	212 \$	268 \$	225 \$	195 \$	205 \$	339 \$	259 \$
2004	217 \$	272 \$	232 \$	200 \$	211 \$	360 \$	270 \$
2005	216 \$	277 \$	238 \$	200 \$	222 \$	397 \$	282 \$
2006	219 \$	281 \$	248 \$	195 \$	206 \$	407 \$	282 \$
2007	221 \$	286 \$	266 \$	208 \$	206 \$	425 \$	289 \$
2008	221 \$	294 \$	273 \$	219 \$	200 \$	438 \$	291 \$
TCAC	0,2 %	1,3 %	3,4 %	0,7 %	0,1 %	6,7 %	1,9 %

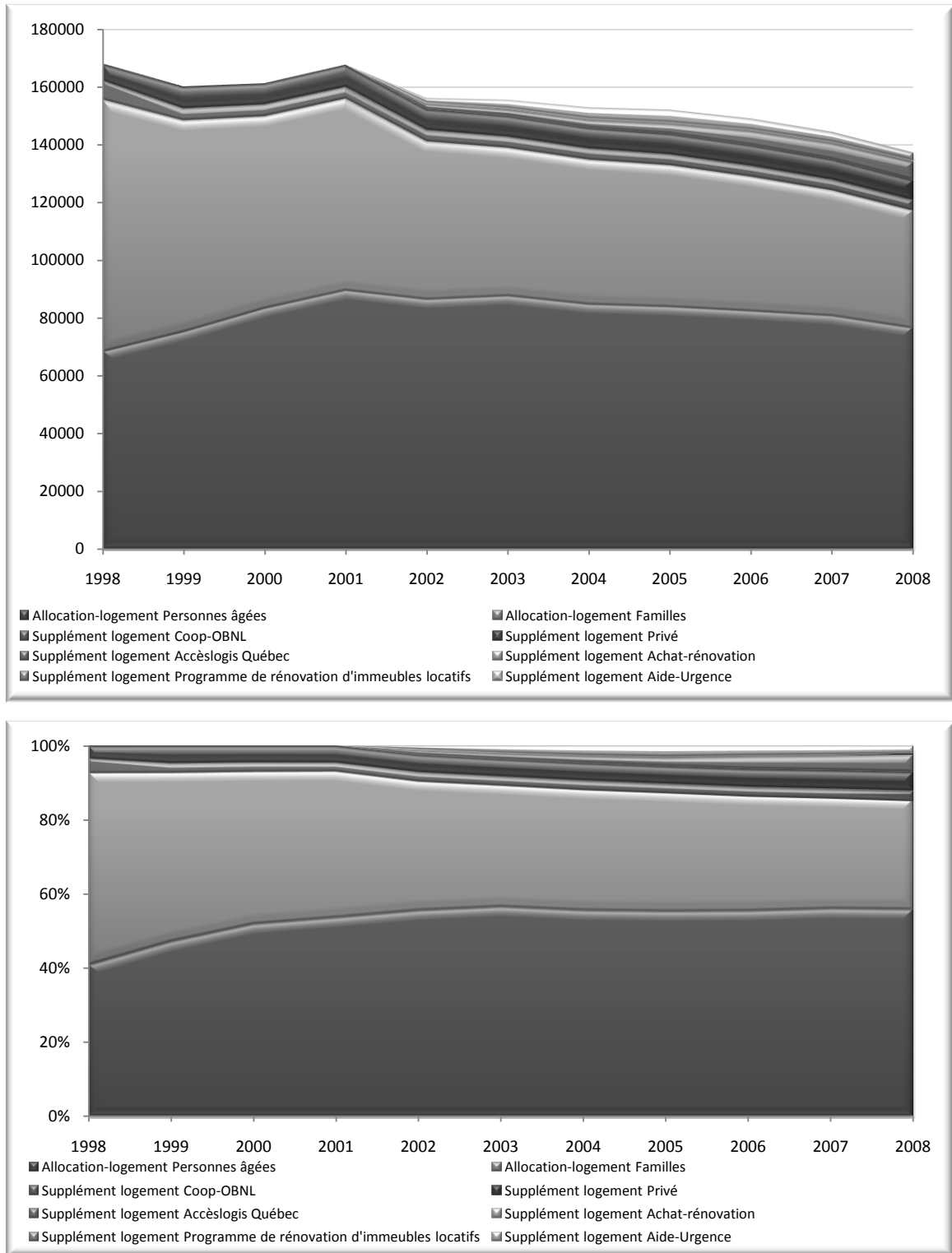
Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : L'indice des prix des loyers a été utilisé pour convertir les montants des programmes de supplément au loyer et d'allocation logement en dollars constants.

Le nombre de bénéficiaires de ces deux programmes (Graphique 13, Tableau 10 et Tableau 11) a diminué rapidement à partir de 2001, notamment à cause d'une baisse générale du nombre de bénéficiaires du programme d'Allocation-logement. La clientèle de ce programme a diminué en moyenne de 2,8 % par année au cours des années considérées, comparativement à une augmentation annuelle moyenne de 4,1 % pour la clientèle du programme de supplément au loyer. Cette augmentation du nombre de bénéficiaires du programme de supplément au loyer est toutefois largement due à la croissance du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence (+9,3 % en moyenne annuelle composée) et du volet accèsLogis (+24,9 % en moyenne annuelle composée). Le nombre de bénéficiaires du supplément de loyer, volet COOP-OBNL a diminué de 4,5 %. Les autres volets sont restés relativement stables avec des variations annuelles de plus ou moins un pourcent.

Le programme d'Allocation-logement semble également avoir connu une modification substantielle de sa clientèle cible au cours de la période 1996-2007. Si le nombre de familles bénéficiaires a diminué de plus de 43 500 ménages, le nombre de ménages composés de personnes âgées bénéficiaires a augmenté de plus de 12 300.

Graphique 13 : Nombre et pourcentage de bénéficiaires dans chaque volet des programmes de supplément au loyer et d'Allocation-logement, Québec, 1998-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Tableau 10 : Nombre de bénéficiaires du programme québécois de supplément de loyer, 1996-2007

	Coop-OBNL	Privé	Accéslogis Québec	Achat-rénovation	Programme de rénovation d'immeubles locatifs	Aide-Urgence	Total
1996	6 704	5 788					12 492
1997	6 736	5 794					12 530
1998	6 728	5 792					12 520
1999	4 300	7 532					11 832
2000	4 256	7 220					11 476
2001	4 163	7 608					11 771
2002	4 104	7 245	1 675	445	41	1 563	15 073
2003	3 998	7 177	2 198	442	42	2 829	16 686
2004	4 034	7 141	2 784	435	41	3 746	18 181
2005	3 945	7 150	3 472	427	38	4 279	19 311
2006	3 942	7 174	4 916	432	39	3 735	20 238
2007	3 875	7 132	5 541	431	40	3 343	20 362
2008	3 834	6 956	6 362	428	38	2 667	20 285
TCAC	-4,5 %	1,5 %	24,9 %	-0,6 %	-1,3 %	9,3 %	4,1 %

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Tableau 11 : Nombre de bénéficiaires du programme québécois d'Allocation-logement, 1998-2008

	Personnes âgées	Familles	TOTAL
1998	68379	87035	155414
1999	75213	72998	148211
2000	83284	66350	149634
2001	89494	66227	155721
2002	86376	54650	141026
2003	87609	51213	138822
2004	84671	50083	134754
2005	83834	48994	132828
2006	82360	46543	128903
2007	80731	43481	124212
2008	76485	40763	117248
TCAC	1,1%	-7,3%	-2,8%

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Les programmes de soutien de l'offre de logement abordable

Cet axe d'intervention se compose de deux programmes : AccèsLogis et Logement abordable Québec. Chacun répond à des besoins spécifiques décrits à la section précédente.

Le Graphique 14 montre que le coût réel des logements construits en vertu du programme AccèsLogis a augmenté depuis la création du programme : il en coûtait environ 75 000 \$ pour bâtir un logement en vertu de ce programme en 1998, mais d'un peu plus de 100 000 \$ en 2008⁶².

Depuis 2002, le coût moyen de réalisation des unités de logement du programme AccèsLogis a toutefois crû régulièrement. Selon la SHQ, cette augmentation est attribuable à une hausse des nouvelles constructions plus coûteuse par unité de logement comparativement au nombre d'achats-rénovations d'immeubles effectués en vertu du programme. À l'origine, les achats-rénovations étaient plus nombreux en proportion que les constructions neuves. À Montréal et à Québec, une hausse du coût d'acquisition des terrains a également été constatée. Finalement, le nombre de projets destinés aux personnes âgées en légère perte d'autonomie a augmenté au cours de la période étudiée. Ces unités de logement destinées à une clientèle particulière doivent rencontrer des normes plus sévères, ce qui a pour effet d'accroître le coût de réalisation de celles-ci.

La subvention du programme AccèsLogis accordée par la SHQ est tributaire d'un financement du milieu. La part de financement assumée par le milieu a pourtant diminué de façon importante depuis la création du programme, passant de 22 % en 1998 à 14 % en 2001, pour ensuite se stabiliser à ce niveau. La participation des organismes subventionnés au financement des projets, sous la forme d'emprunt hypothécaire, a diminué de deux points de pourcentage depuis 1998. Ces diminutions des parts relatives des autres partenaires au programme ont été entièrement compensées par une hausse proportionnelle de la part de financement assumé par la SHQ (Tableau 12). Selon cette dernière, la diminution de la part de financement pris en charge par les partenaires est due au démarrage du programme, ce qui expliquerait la stabilisation des parts de financement par la suite.

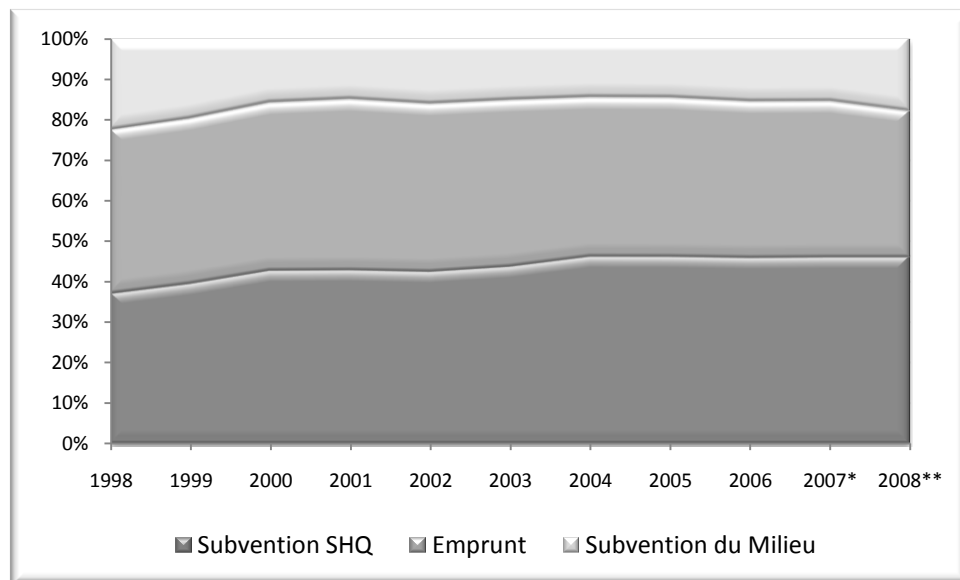
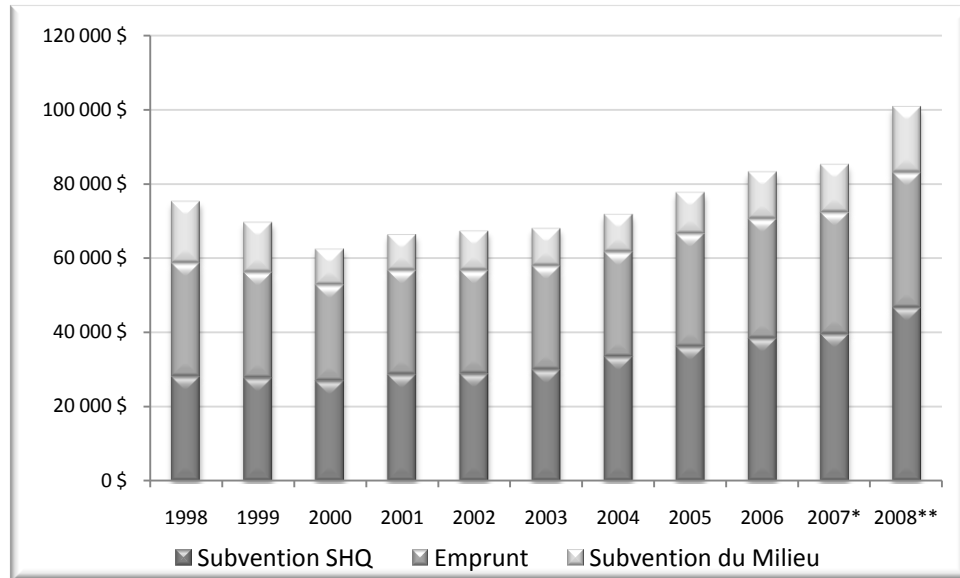
Les modifications des parts relatives de financement de chaque partenaire dans le cadre du programme AccèsLogis sont notamment attribuables à des ajustements répétés à la grille des coûts maximums admissibles (CMA) des projets afin de faire converger les coûts maximums admissibles vers les coûts réels du marché. Ces révisions ont également donné lieu à une répartition différente des parts relatives des sources de fonds pour les projets réalisés en vertu de ce programme afin de « rapprocher le niveau de subvention à celui des coûts réels du marché »⁶³. Selon, la SHQ, la diminution de la portion de financement

⁶² La croissance des prix est mesurée par l'indice des prix à la construction de logements neufs de Statistique Canada.

⁶³ Op. Cit. note 60.

réalisée par emprunt hypothécaire peut être attribuée à la plus faible capacité financière des projets réalisés dans les petites municipalités où les loyers sont plus faibles.

Graphique 14 : Coût moyen par logement et sources de financement des projets du programme AccèsLogis, 1998-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. L'indice de prix des logements neufs (IPLN) a été utilisé pour convertir les montants du programme AccèsLogis Québec en dollars constants.

Tableau 12 : Sources de financement du programme AccèsLogis, moyenne par unité construite, Québec, dollars constants (2002=100), 1998-2008

	Subvention du Milieu	Subvention SHQ	Emprunt	Coût moyen total
1998	16 717 \$	27 961 \$	30 566 \$	75 244 \$
1999	13 560 \$	27 567 \$	28 466 \$	69 592 \$
2000	9 751 \$	26 760 \$	25 934 \$	62 445 \$
2001	9 799 \$	28 503 \$	28 033 \$	66 335 \$
2002	10 713 \$	28 651 \$	27 927 \$	67 291 \$
2003	10 195 \$	29 800 \$	27 984 \$	67 979 \$
2004	10 285 \$	33 229 \$	28 248 \$	71 763 \$
2005	11 205 \$	35 925 \$	30 524 \$	77 654 \$
2006	12 770 \$	38 223 \$	32 154 \$	83 148 \$
2007*	12 997 \$	39 267 \$	32 877 \$	85 140 \$
2008**	17 833 \$	46 422 \$	36 393 \$	100 648 \$
TCAC	0,6 %	5,2 %	1,8 %	3,0 %

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : * Au 31 mars 2008. ** Données estimées, le rapport de 2008-2009 ne donnait le détail que pour la phase II. Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. L'indice de prix des logements neufs (IPLN) a été utilisé pour convertir les montants du programme AccèsLogis Québec en dollars constants.

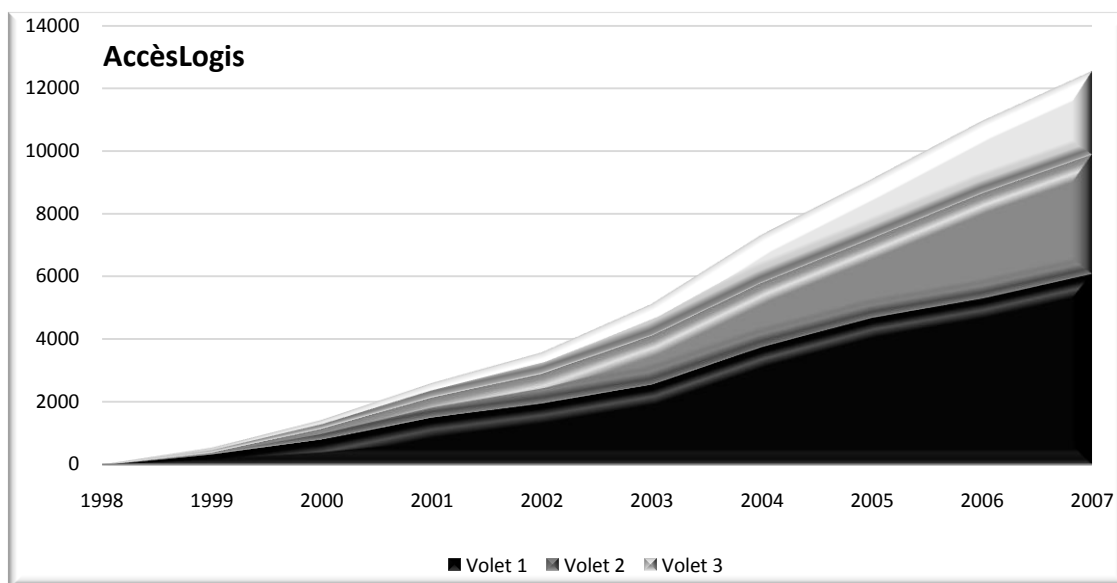
Les programmes d'aide à la pierre semblent avoir contribué à accroître l'offre de logement abordable, si on se fie aux données des tableaux 14 et 15. Le nombre total de logements exploités en vertu du programme AccèsLogis a atteint 12 507 unités en 2007. Le volet le plus important du programme était celui destiné aux familles, aux personnes seules ou aux personnes âgées autonomes à faible revenu. Il comptait pour près de la moitié des unités en exploitation en 2007⁶⁴. Pour le programme Logement Abordable Québec, ce nombre se situait à 7 994 en 2008. Le volet « social et communautaire » comptait le plus grand nombre de logements en exploitation. Le Tableau 13 et le Tableau 14 ainsi que le Graphique 15 montrent l'évolution par type de clientèle du nombre total d'unités d'AccèsLogis et du Logement Abordable.

Au total, ces deux programmes comptaient pour 0,5 % du parc de logements québécois en 2006, l'année du dernier recensement. Si on ajoute à ces deux programmes les logements fournis en vertu du programme de HLM, on peut conclure que le parc de logement social

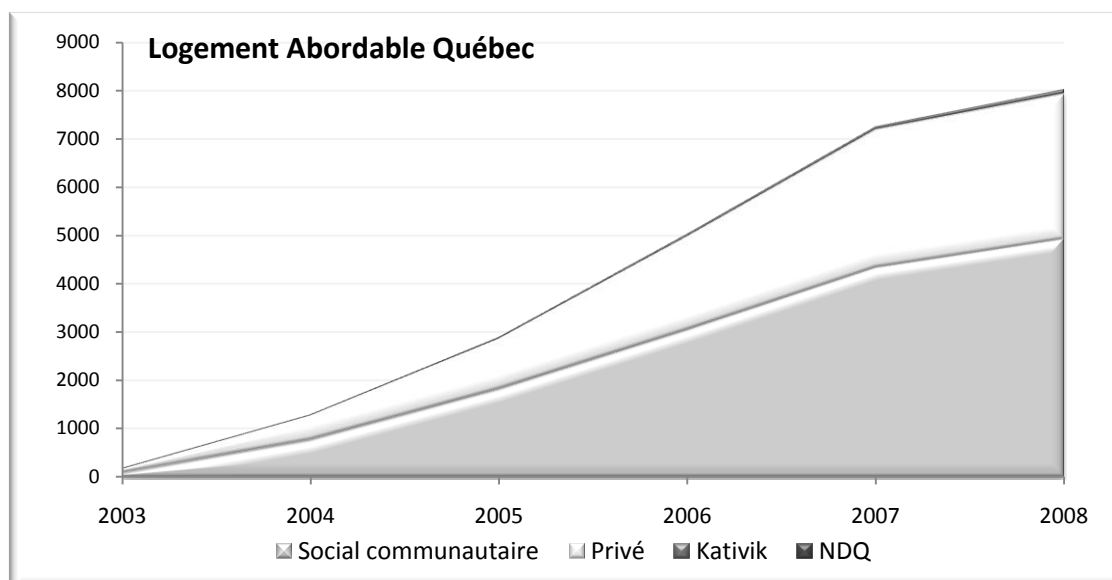
⁶⁴ Dans le rapport annuel 2008 de la SHQ, seuls les projets de la phase 2 du programme AccèsLogis sont considérés. Il est donc impossible de mettre à jour les données pour ce programme.

fourni en nature ou ayant bénéficié d'une subvention de capital du gouvernement compte pour 2,8 % du parc immobilier québécois. En considérant l'ensemble des programmes de soutien au logement québécois, on constate que 8,4 % des ménages québécois, et donc le même pourcentage de logements, ont bénéficié d'une aide au logement sous une forme ou une autre en 2006⁶⁵.

Graphique 15 : Nombre total de logement en exploitation en vertu de chacun des volets des programmes AccèsLogis et Logement Abordable Québec, 1998-2008



⁶⁵ Ce pourcentage est obtenu en additionnant le nombre de ménages de chacun des programmes (sous l'hypothèse qu'un logement égal un ménage, lorsqu'un programme était comptabilisé en nombre de logements) divisé par le nombre total de ménages selon le recensement de 2006. L'aide au logement inclut les quelque 40 000 logements sociaux fédéraux sur le territoire du Québec. Ce nombre diffère légèrement de ceux présentés au tableau 2 puisqu'il tient compte de tous les programmes d'aide financière directe, de fourniture de logement en nature et d'aide à la pierre par rapport au nombre total de ménages au Québec. Les données du tableau 2 ne comptabilisent que les logements considérés comme sociaux par rapport aux ménages totaux et à ceux qui louent leur logement.



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12.

Tableau 13 : Nombre total d'unités en exploitation pour le programme AccèsLogis, 1998-2007

	Familles, personnes seules ou personnes âgées autonomes	Personnes âgées en légère perte d'autonomie	Personnes ayant des besoins particuliers de logement permanents ou temporaires	TOTAL
1998	N.D.	N.D.	12	12
1999	345	52	149	546
2000	810	343	274	1427
2001	1504	638	457	2599
2002	1956	943	674	3573
2003	2548	1559	1007	5114
2004	3739	2046	1529	7314
2005	4662	2528	1889	9079
2006	5273	3350	2297	10920
2007	6055	3799	2653	12507

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12.

Tableau 14 : Nombre total d'unités en exploitation pour le programme Logement Abordable Québec, 2003-2008

	Social communautaire	Privé	Kativik	NDQ	TOTAL
2003	77	107	17	N.D.	201
2004	759	525	18	N.D.	1302
2005	1805	1059	30	N.D.	2894
2006	3030	1941	30	14	5015
2007	4316	2850	60	1	7227
2008	4908	2996	89	1	7994

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008.

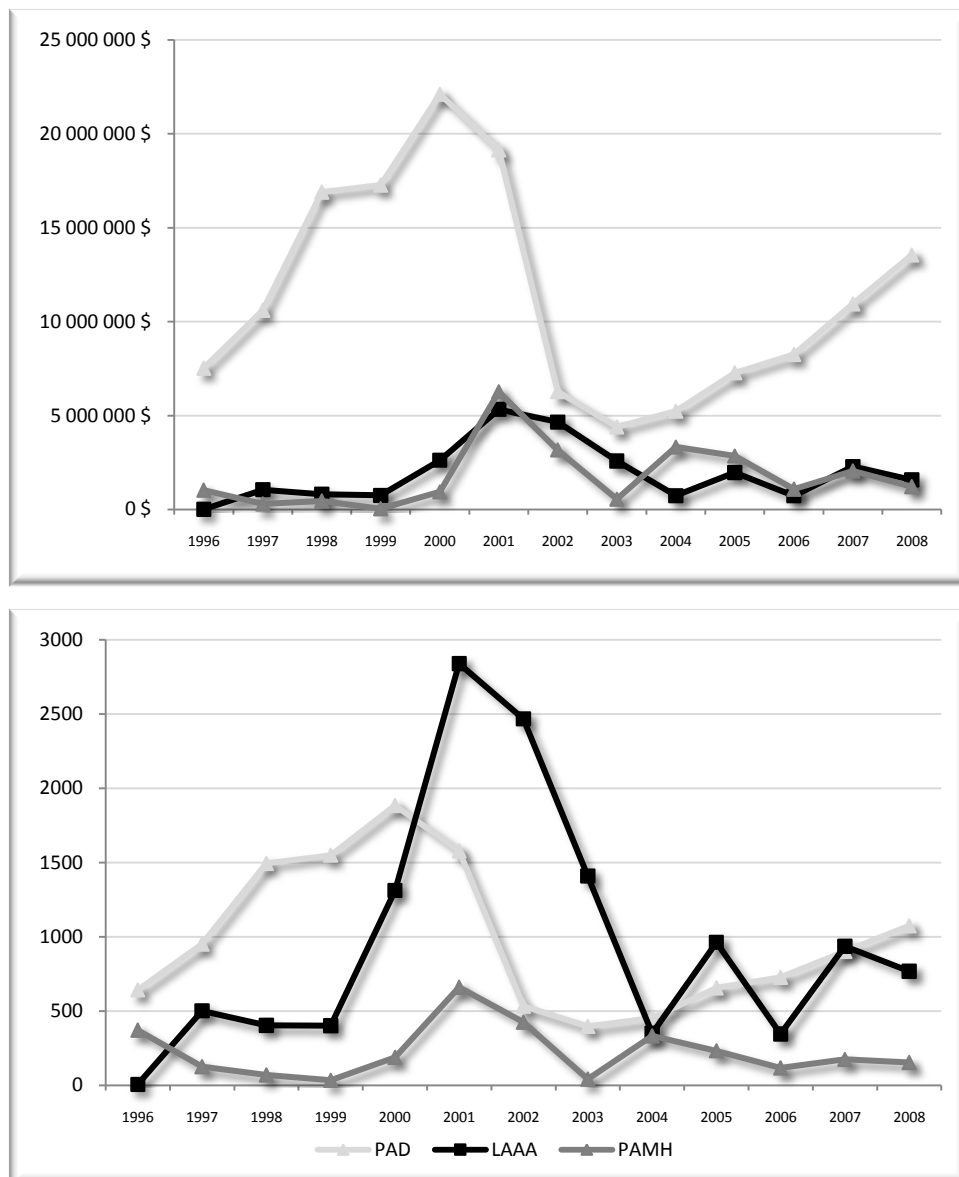
Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12.

Les programmes d'amélioration de l'habitat pour certaines clientèles

Les données relatives au nombre de bénéficiaires et au coût moyen des projets liés au Programme d'adaptation de domicile (PAD), de Logement adaptés pour aînés autonomes (LAAA) et au programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) présentent des variations importantes et erratiques d'année en année comme l'indique bien le Graphique 16. Ces trois programmes ont semblé connaître une popularité importante au tournant des années 2000 pour ensuite voir leur nombre de bénéficiaires respectifs diminuer à des niveaux semblables à leur niveau historique. Aucune raison évidente ne permet d'expliquer cette évolution en dents de scie. Ainsi, au Tableau 15, le nombre de bénéficiaires du PAD est passé de 641 en 1996 à 1883 en 2000 pour redescendre à 396 en 2003 et re-grimper à 1073 en 2008. Le LAAA a connu une évolution semblable, passant d'un sommet de 2837 en 2001 à un creux de 350 en 2004. Le nombre de bénéficiaires du PAMH est passé de 660 en 2001 à 41 en 2003.

Le coût total d'exploitation a semblé suivre l'évolution du nombre de bénéficiaires pour chaque programme (Tableau 16). L'enveloppe budgétaire du PAD est passée de 7,5 millions \$ en 1996 à 22 millions \$ en 2000 puis à 4,4 millions \$ en 2003. Les deux autres programmes de cet axe d'intervention ont généralement disposé d'enveloppes budgétaires inférieures ou égales à 5 millions \$ en termes réels.

Graphique 16 : Nombre de bénéficiaires et coût total pour les programmes d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, Québec, 1996-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

L'explosion des coûts autour des années 2000 s'explique par plusieurs facteurs. Pour le PAD, l'enveloppe budgétaire allouée au programme a grandement variée au fil des ans. De plus, la SHQ a entrepris un programme de sécurisation et de mise à niveau des plates-formes élévatoires déjà en fonction. Une hausse de certains types de travaux a également contribué à faire augmenter les coûts relatifs au PAD : travaux rattachés aux aires et accès extérieurs, à la circulation intérieure du logement et aux salles de bains. Selon la SHQ, le

nombre d'unités ayant bénéficié de ce type de travaux a crû jusqu'en 2001 pour ensuite diminuer sensiblement.

Pour le LAAA, la hausse des coûts est attribuée par la SHQ à une hausse de la demande pour des travaux d'adaptation de logement. De septembre 2000 à décembre 2002, soit pendant la période de hausse de la demande, le programme était administré par des partenaires externes. De mai 2002 à mai 2004, le programme a été suspendu en attendant le renouvellement de l'entente fédéral-provincial sur son financement. L'entente originale se terminait en 2003. Elle a été renouvelée en 2004.

Tableau 15 : Nombre de bénéficiaires pour les programmes québécois d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, 1996-2008

	PAD	LAAA	PAMH	TOTAL
1996	641	6	371	1018
1997	951	501	126	1578
1998	1494	403	69	1966
1999	1548	401	34	1983
2000	1883	1311	188	3382
2001	1578	2837	660	5075
2002	532	2466	424	3422
2003	396	1408	41	1845
2004	452	350	332	1134
2005	655	962	232	1849
2006	727	345	117	1189
2007	901	935	174	2010
2008	1073	767	153	1993

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12.

Tableau 16 : Coût total pour les programmes québécois d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, dollars constants (2002=100), 1996-2008

	PAD	LAAA	PAMH	TOTAL
1996	7 520 631 \$	4 607 \$	1 025 386 \$	8 550 623 \$
1997	10 596 154 \$	1 049 450 \$	288 805 \$	11 934 409 \$
1998	16 881 517 \$	798 601 \$	442 911 \$	18 123 029 \$
1999	17 260 749 \$	745 511 \$	34 445 \$	18 040 705 \$
2000	22 090 491 \$	2 616 540 \$	932 673 \$	25 639 703 \$
2001	19 130 720 \$	5 326 425 \$	6 262 486 \$	30 719 631 \$
2002	6 272 567 \$	4 646 189 \$	3 160 766 \$	14 079 522 \$
2003	4 388 238 \$	2 571 911 \$	541 806 \$	7 501 955 \$
2004	5 225 082 \$	729 105 \$	3 317 536 \$	9 271 722 \$
2005	7 267 866 \$	1 962 480 \$	2 841 430 \$	12 071 776 \$
2006	8 250 307 \$	725 181 \$	1 072 386 \$	10 047 874 \$
2007	10 934 170 \$	2 277 952 \$	2 042 629 \$	15 254 750 \$
2008	13 539 435 \$	1 566 675 \$	1 214 607 \$	16 320 717 \$

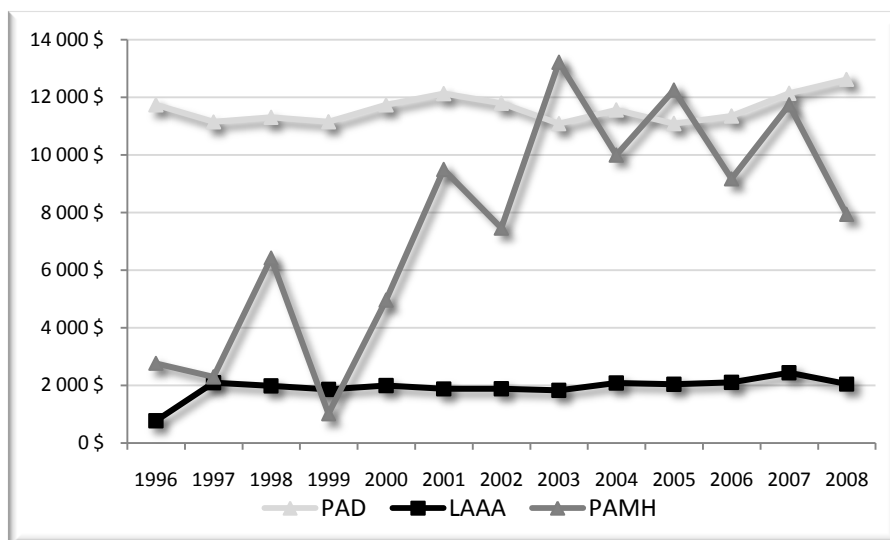
Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

Au chapitre des coûts moyens par unité de logement des programmes d'amélioration de l'habitat pour certaines clientèles, c'est surtout le coût moyen du PAMH qui retient l'attention dans le Graphique 17 et le Tableau 17. Alors que le coût moyen par unité du PAD et du programme LAAA sont restés relativement stables de 1996 à 2007, à environ 12 000 \$ pour le PAD et 2000 \$ pour la LAAA, ceux du PAMH ont explosé de 2700 \$ en 1996 à près de 12 000 \$ en 2007. Selon la SHQ, cette explosion des coûts peut être expliquée par une révision des paramètres du programme qui finance 100 % des dépenses de rénovation depuis 2003, à la nature plus coûteuse des travaux effectués au cours de la décennie sous étude (sécurité, climatisation et agrandissement) et au vieillissement du parc immobilier des maisons d'hébergement qui ont été construites dans les années 1950 pour la plupart⁶⁶.

⁶⁶ Ibid.

Graphique 17 : Coût moyen par unité de logement des programmes d'amélioration de l'habitat pour certaines clientèles, dollars constants (2002=100), Québec, 1996-2008



Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008 et calculs des auteurs.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

Tableau 17 : Coût moyen par unité modifiée pour les programmes québécois d'amélioration de l'habitat de certaines clientèles, dollars constants (2002=100), 1996-2008

	PAD	LAAA	PAMH
1996	11 733 \$	768 \$	2 764 \$
1997	11 142 \$	2 095 \$	2 292 \$
1998	11 300 \$	1 982 \$	6 419 \$
1999	11 150 \$	1 859 \$	1 013 \$
2000	11 732 \$	1 996 \$	4 961 \$
2001	12 123 \$	1 877 \$	9 489 \$
2002	11 791 \$	1 884 \$	7 455 \$
2003	11 081 \$	1 827 \$	13 215 \$
2004	11 560 \$	2 083 \$	9 993 \$
2005	11 096 \$	2 040 \$	12 248 \$
2006	11 348 \$	2 102 \$	9 166 \$
2007	12 136 \$	2 436 \$	11 739 \$
2008	12 618 \$	2 043 \$	7 939 \$

Source : Société d'habitation du Québec, rapports annuels de gestion 1996-2008.

Note : Pour les programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec, et les programmes d'amélioration des logements de clientèles particulières (PAD, LAAA et PAMH), la date de clôture des états financiers a été déplacée au 31 mars en 2007-2008. L'année 2007 se clôture donc au 31 mars 2008 et les données de cette année incluent 15 mois plutôt que 12. L'indice de prix de l'entretien et des réparations a été utilisé pour exprimer les montants des programmes PAD, LAAA et PAMH en dollars constants.

Le risque financier lié aux programmes d'aide au logement du gouvernement du Québec

Les programmes d'aides au logement du gouvernement du Québec sont nombreux et complexes. Ainsi, certains programmes sont financés conjointement avec le gouvernement fédéral, via la SCHL. La survie de ceux-ci est tributaire du renouvellement des ententes fédéral-provincial sur leur financement. D'autres programmes, notamment ceux pour l'aide à la pierre, prévoient une part de subvention du gouvernement provincial ainsi qu'une garantie de prêt pour l'hypothèque financée par le promoteur du projet. Chaque programme comprend donc une part d'incertitude liée soit à son financement, soit aux charges réellement encourues dans l'atteinte de ses objectifs.

Le Tableau 18 qui suit fait une synthèse des principaux risques financiers potentiels tels que relevés par le Vérificateur général du Québec ainsi que ceux retrouvés dans les rapports annuels de la SHQ.

Tableau 18 : Risque financier lié aux programmes d'aide au logement du gouvernement du Québec

Source du risque	Coût 2011-2022 (millions \$)	Note
Fin des ententes avec la SCHL	485	Selon le Vérificateur général du Québec, de 2011 à 2020, 31 % des ententes de gestion des HLM entre la SCHL et la SHQ viendront à échéance. Ce montant représente donc 31 % du montant nécessaire pour le maintien des bâtisses et la résorption du déficit d'entretien cumulé attribué au financement fédéral. Ces montants ont été ajustés pour tenir compte des ententes échues en 2010 et de celles qui viendront à terme de 2020 à 2022.
Fin des ententes avec les municipalités	88	Selon le Vérificateur général du Québec, de 2011 à 2020, 31 % des ententes de gestion des HLM entre la SCHL et la SHQ viendront à échéance. Ce montant représente à nouveau 31 % du montant nécessaire pour le maintien des bâtisses et la résorption du déficit d'entretien cumulé attribué au financement municipal en vertu de ces ententes. Ces montants ont été ajustés pour tenir compte des ententes échues en 2010 et celles qui viendront à terme de 2020 à 2022.
Évaluation des besoins pour la résorption du déficit d'entretien cumulé	68	Selon le Vérificateur général du Québec les estimations du déficit d'entretien cumulé effectuées en juillet 2007, et qui ont servies à la réalisation du plan des infrastructures du Québec, sous-estimaient les besoins réels de 1158 \$ pour chacune des 69 457 unités de logement sur des travaux évalués à 1,8 milliards \$.
Risque de défaut sur prêts garantis	15	Montant calculé au 31 mars 2009. Toute construction supplémentaire de 2009 à 2022 aura un impact à la hausse sur le risque financier lié au défaut sur prêts garantis selon les critères actuels de la SHQ qui fixe une provision pour mauvaises créances de 2,5 % sur ses garanties de prêt. Limité aux programmes Accès-Logis et Logement Abordable Québec.
Total	656	
Moyenne annuelle	59,6	

Source : Rapport du vérificateur général du Québec, 2009, Tome II, chapitre 5, Rapport annuel 2007-2008 de la SHQ et calculs des auteurs.

Note : Le calcul du montant lié à l'échéance des conventions de gestion en 2010 et de 2020 à 2022 est fondé sur l'hypothèse que les conventions de gestion des HLM viennent à échéance au rythme moyen des échéances semblables pour les coopératives d'habitation et pour les logements sociaux fédéraux au Québec pour ces périodes.

Le risque financier potentiel auquel fait face le gouvernement du Québec eu égard à ses programmes d'aide au logement totalise 656 millions \$ au cours des 11 prochaines années, soit une moyenne d'environ 59,6 millions \$ par année. Il est important de noter que ce risque financier est une estimation obtenue du croisement de sources d'information publiques et devrait être perçu comme étant une approximation.

Le premier item de risque est l'arrivée à échéance des conventions de gestion du parc de HLM québécois, financé conjointement par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux. Le gouvernement fédéral assume 55 % du

financement du parc d'habitations à loyer modique via la SCHL. Le gouvernement du Québec en assume 35 % via la SHQ, alors que les municipalités contribuent à hauteur de 10 %. À partir de 2011, les ententes tripartites viendront à échéance. On estime que de 2011 à 2020, 31 % des ententes se termineront. Selon le vérificateur général du Québec :

« Au fur et à mesure de la fin des conventions, l'engagement financier du gouvernement fédéral cessera, ce qui représente un risque important pour la pérennité du programme. [...] Actuellement, il y a des discussions entre le Canada et le Québec sur une possible contribution du gouvernement fédéral. La SHQ n'a pas élaboré de scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral à compter de 2011. Un tel exercice lui aurait permis également de déterminer les gestes à accomplir, comme le fait de prioriser les réparations sur les projets pour lesquels les échéances de convention sont les plus rapprochées. »⁶⁷.

Pourtant, les investissements prévus dans les HLM de 2007 à 2022 totaliseront près de 4,2 milliards \$. Ceux-ci seront dédiés à la résorption du déficit d'entretien accumulé (1,8 milliard \$) ainsi qu'au maintien des actifs (2,4 milliards \$). La part du gouvernement du Québec a été intégrée au plan québécois des infrastructures et totalise 1,5 milliard \$ pour l'ensemble de la période, soit 35 % du montant total. La part attribuée au gouvernement fédéral représente 2,3 milliards \$⁶⁸. Or, une partie de ce financement pourrait ne pas être versé si aucune entente ne survenait entre les gouvernements provincial et fédéral suite à l'échéance des conventions de gestion. Le risque financier lié à cette incertitude est estimé à 485 millions \$ de 2010 à 2022. À cet effet, la SHQ mentionne que :

« Depuis l'année 2000, la SHQ a effectué de multiples travaux portant sur la gestion du parc de logements sociaux et sur la fin des conventions de partage des déficits et des subventions qui y sont rattachées. À l'été 2007, la SHQ a produit une liste des ensembles immobiliers dont elle partage le déficit d'exploitation avec la SCHL, de façon à s'assurer qu'éventuellement tous les ensembles immobiliers seront complètement remis à niveau préalablement à la fin des conventions.⁶⁹ » Par ailleurs, elle note que la fin des conventions avec le gouvernement fédéral coïncide avec les remboursements des prêts associés aux propriétés. Le déficit devant être assumé par la SHQ et les municipalités après ces échéances demeure sensiblement le même qu'actuellement.

Le financement municipal des HLM est encadré par le même type d'ententes que celles qui lient les gouvernements provincial et fédéral. Ce risque représente 88 millions pour les

⁶⁷ Vérificateur général du Québec, Rapport 2009, vol. II, ch. 5, p. 5-16.

⁶⁸ Idem, p. 5-11.

⁶⁹ Idem, p. 5-32.

douze prochaines années. Néanmoins, la SHQ note que la fin des conventions avec les municipalités dépasse celle des conventions avec le gouvernement fédéral⁷⁰.

La SHQ a évalué que le déficit d'entretien accumulé représentait en moyenne 20 000 \$ pour chacune des 69 457 unités d'habitation à loyer modique du secteur sud (non inuit). Cette estimation est composée de trois éléments : 10 000 \$ pour les réparations évaluées lors de visites d'inspection, 5 000 \$ pour les réparations qui nécessitent des expertises techniques approfondies et 5 000 \$ pour les réparations à l'intérieur des logements. Selon le vérificateur général du Québec, la somme de 10 000 \$ provenant des résultats des inspections est fondée sur un échantillon de 5 650 logements. Une fois les inspections complétées dans un échantillon plus large et plus représentatif, cette somme serait sous-évaluée de 983 \$ par unité de logement, toujours selon le rapport du VGQ⁷¹.

Selon le Vérificateur général, il est impossible d'évaluer si ces sommes sont réalistes ou non, étant donné qu'il n'y a pas eu accès à la documentation validant les coûts des réparations nécessitant une expertise technique. De plus, les sommes recensées ne tiennent pas compte des honoraires professionnels pour la conception des plans et devis, ni des sommes dédiées à l'adaptation des logements⁷². Selon la SHQ, ces montants ont été établis à partir de l'expertise de ses architectes et de ses ingénieurs. Le montant de 68 millions \$ représente 3,8 % du déficit d'entretien estimé à 1,8 milliards \$ sur 15 ans.

Finalement, en plus de fournir une subvention dans le cadre des programmes Accès-Logis et Logement abordable Québec, la SHQ garantit le prêt hypothécaire des organismes responsables de la construction des unités de logement réalisées dans le cadre de ces programmes. Il existe une probabilité que certains créanciers dont le prêt est garanti par la SHQ fassent défaut sur le paiement de leur emprunt. La SHQ présente donc une « provision pour pertes sur garanties de prêt » à ses états financiers. En contrepartie de ce passif à son bilan, la SHQ inscrit un actif de « Contributions recouvrables – Gouvernement du Québec ». Au 31 mars 2009, cette provision était de 15 millions \$ pour les unités de logement déjà réalisées en vertu des programmes Accès-Logis (en vigueur depuis 1998) et Logement Abordable Québec (en vigueur depuis 2003)⁷³.

⁷⁰ Comme il a été impossible de connaître la portion des ententes avec les municipalités qui viendront à échéance dans les 10 prochaines années, on a posé l'hypothèse qu'elles venaient tout de même à échéance au même rythme que les ententes avec le gouvernement fédéral.

⁷¹ Op. cit. note 72, p. 5-25.

⁷² Ibidem.

⁷³ SHQ, Rapport annuel 2007-2008, note 15 aux états financiers, p. 69.

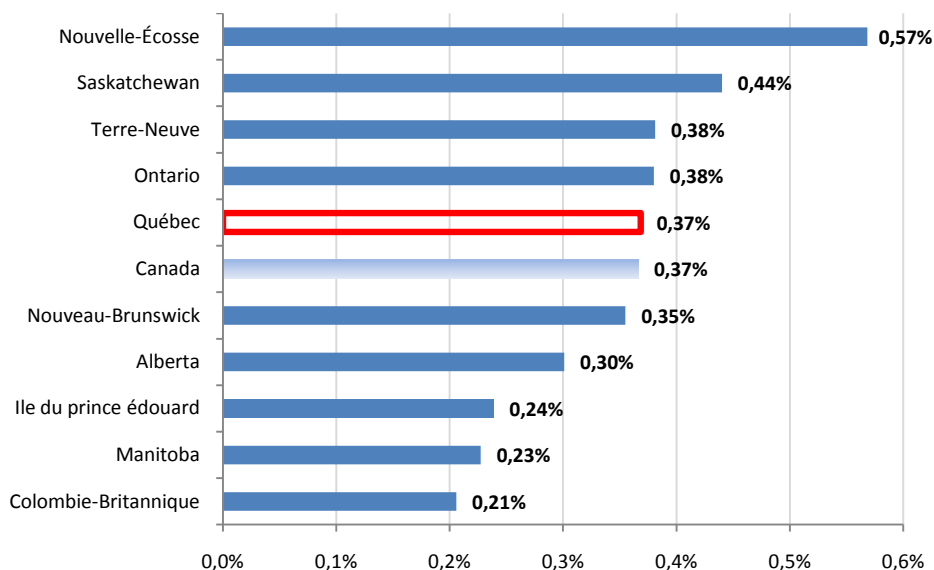
Comparaison interprovinciale des dépenses des administrations publiques pour le logement

À plusieurs égards, les dépenses du gouvernement du Québec en matière de logement sont comparables à celles du gouvernement ontarien, bien qu'inférieures à la moyenne canadienne. Ces données excluent toutefois les dépenses de transfert relatives au logement qui sont catégorisées par Statistique Canada comme étant de l'aide sociale. Ces dépenses seront abordées plus loin⁷⁴.

Ainsi, comme le montre le Graphique 18, le gouvernement du Québec et les municipalités québécoises dépensaient l'équivalent de 0,37 % du PIB québécois en matière de logement en 2008, comparativement à 0,38 % pour le gouvernement ontarien. Cette proportion était équivalente à la moyenne des administrations publiques provinciales et municipales du Canada. Les provinces qui dépensaient le plus relativement à la taille de leur économie étaient la Nouvelle-Écosse (0,57 %), la Saskatchewan (0,44 %) et Terre-Neuve-et-Labrador (0,38 %).

⁷⁴ Les données sur les dépenses en matière de logement des administrations publiques provinciales présentées ici proviennent de Statistique Canada, tableau #385-0001. Elles incluent toutes les dépenses relatives aux opérations liées au logement (accroissement, rénovation et amélioration du parc immobilier), à l'aide au logement et aux autres services relatifs aux logements. Elles excluent toutefois les transferts (supplément au loyer).

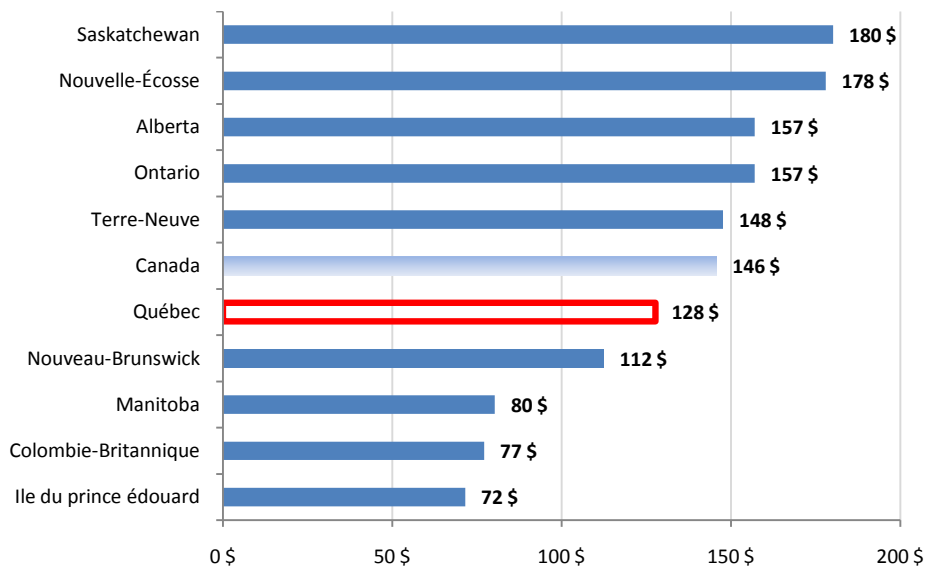
Graphique 18 : Dépenses des administrations publiques provinciales et municipales en matière de logement, pourcentage du PIB provincial, 2008



Source : Statistique Canada, tableau #385-0001 et calculs des auteurs.

En termes monétaires, cette base de données indique que le montant moyen consacré par le gouvernement provincial et par les municipalités du Québec en matière de logement équivalait à 128 \$ par habitant en 2008. Ce montant est 18 \$ inférieur à la moyenne canadienne et 29 \$ inférieur à celui de l'Ontario (157 \$). L'Île-du-Prince-Édouard était la province qui dépensait le moins par habitant en matière de logement (77 \$) alors que la Saskatchewan dépensait en moyenne 180 \$ par habitant pour le logement (Graphique 19).

Graphique 19 : Dépenses moyennes par habitant des administrations publiques provinciales et municipales en matière de logement, 2008



Source : Statistique Canada, tableau #385-0001 et calculs des auteurs.

On peut toutefois croire que le portrait des dépenses moyennes en matière de logement des administrations provinciales changera substantiellement au cours des prochaines années puisque certaines provinces connaissent une croissance importante de ces dépenses. Ainsi,

la Colombie-Britannique a connu un taux de croissance annuel composé de ses dépenses en logement de 6 % de 1989 à 2008. En Alberta, le taux de croissance a été de 5,2 % alors qu'il était de 4 % au Nouveau-Brunswick. Au Québec, ce taux était de 4,2 %, comparativement à 4,4 % en moyenne au Canada. Les dépenses publiques ontariennes en matière de logement ont crû de 4,6 % en moyenne composée depuis 1989.

Cette croissance accrue dans certaines provinces pourrait s'expliquer par des besoins plus importants que dans les autres provinces. Ainsi, 28,3 % des ménages britanno-colombiens consacraient 30 % ou plus de leur revenu pour le logement en 2006. En Ontario, cette proportion est de 27,3 %. À titre de comparaison, dans l'ensemble du pays, 24,4 % des ménages consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement, comparativement à 22,3 % au Québec. Certaines provinces connaissaient toutefois une meilleure situation qu'au Québec. C'est notamment le cas de l'Alberta (21,5 %), de la Saskatchewan (18,8 %) et du Nouveau-Brunswick (18,8 %)⁷⁵.

Toutes les provinces canadiennes offrent un programme de supplément au loyer qui n'est pas comptabilisé dans les données précédentes. Les programmes de suppléments au loyer permettent à un ménage de se loger dans le secteur locatif privé en comblant la différence entre le loyer convenu privément entre le locataire et le propriétaire et un taux de financement privé défini par le programme. Ce taux d'effort diffère grandement d'une province à l'autre. Au Québec, le taux d'effort est de 25 %. À titre de comparaison, le taux d'effort en Ontario et en Alberta est de 30 %. En Colombie-Britannique, il est de 70 % mais il inclut de nombreuses dépenses supplémentaires (notamment la lessive, le ménage, les soins personnels, etc.). Au Manitoba, le taux d'effort est de 27 % dans les logements et de 25 % pour les studios. En Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador, le taux d'effort se situe entre 25 % et 30 %⁷⁶.

Inévitablement, les montants moyens versés aux ménages bénéficiaires du supplément au loyer dans différentes provinces varient de façon importante. En 2007, un bénéficiaire québécois du supplément au loyer recevait en moyenne 249 \$ par mois. En Colombie-Britannique, ce montant était de 206 \$ mensuellement, alors qu'il était de 255 \$ au Manitoba⁷⁷.

Relativement à la moyenne canadienne, nous pouvons conclure que l'effort du Québec en matière de logement social est quelque peu inférieur à la moyenne canadienne.

⁷⁵ Source : Statistique Canada, recensement 2006, # 97-554-XCB2006038 au catalogue.

⁷⁶ SHQ (2007) Inventaire des programmes provinciaux et territoriaux en habitation au Canada, p. 15.

⁷⁷ Rapports annuels des organismes provinciaux responsables de l'administration du programme de supplément au loyer et calculs des auteurs. Pour de plus amples détails sur les programmes co-financés, voir : SHQ (2007) *Le Québec comparé aux autres provinces et aux territoires du Canada*. Les données de ce document sont toutefois limitées, s'arrêtant à 2004 et ne sont pas ventilées par programme.

V - Évaluation des politiques du logement social

À travers les expériences internationales et celles du Québec, on note que les politiques du logement social se résument essentiellement à deux grands types d'interventions : l'aide à la personne par voie d'aide directe et les bons ou certificats de logement et l'aide à la pierre sous forme de crédits de taxes et de subvention aux constructeurs.

Laquelle de ces politiques est la plus efficace et la plus rentable? Répondre à ces questions demeure un défi, mais il existe une littérature de plus en plus complète et scientifiquement pertinente sur le sujet, en particulier, sur l'aide à la personne.

Les défenseurs des programmes liés à la demande prétendent que, contrairement aux programmes axés sur l'offre, les allocations-logements laissent beaucoup de latitude aux participants aux programmes quant au choix de l'emplacement où ils vivront. L'objection principale que l'on apporte à l'aide financière au ménage vient du fait qu'à cause de la faible élasticité de l'offre de logement, une part importante des aides directes au logement risque de se traduire par des hausses de loyers qui profiteraient aux propriétaires de logement. Trois études se sont penchées sur cette question soient celles de Fack, celle de Susin et celle de Gibbons et Manning discutées ci-après.

Profitant de la réforme française de l'extension des aides du début des années 1990, Fack (2005)⁷⁸ a considéré comme une expérience naturelle le fait que la réforme a touché seulement certains types de ménages, lui permettant d'isoler les effets des allocations logement sur les loyers. Elle a pu ainsi comparer l'évolution des loyers des ménages à bas revenus bénéficiaires de la réforme à celle des ménages qui n'ont pas été impliqués. À l'aide des données des enquêtes *Logement* de l'Insee, l'auteure montre que les aides pourraient bien être, pour une bonne partie, responsables de la hausse du loyer au mètre carré des ménages à bas revenus. D'après les estimations obtenues, entre 50 % et 80 % des allocations logement perçues par ces ménages auraient été absorbées par les augmentations de leurs loyers. Fack a calculé qu'entre 1988 et 2002, les aides au logement du premier quartile ont augmenté de 22,2 euros et les loyers de 29,9 euros. L'auteure déduit de ses modèles économétriques que les aides sont responsables jusqu'à 58 % de la hausse des loyers des ménages à bas revenus sur la période considérée. L'auteure tient, par ailleurs, à signaler que cette estimation de 58 % mélange plusieurs effets. D'une part, la réforme a eu un effet sur la décohabitation des étudiants. Les ménages étudiants ont eu droit aux aides avec la réforme, alors qu'ils n'en bénéficiaient pas avant, à moins d'habiter dans un logement conventionné. L'augmentation du nombre de ménages étudiants a donc pu contribuer à la hausse des loyers pour les autres ménages à bas revenus. Enfin, Fack note que si l'on observe une forte augmentation du confort de base des logements des deux

⁷⁸ G. Fack. (2005). « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés? *L'incidence des aides au logement en France (1973-2002)* », *Économie et Statistique*, # 381-382.

premiers quartiles entre 1984 et 2002, la réforme des aides ne semble pas être la principale cause de cette évolution.

Une étude tout aussi intéressante a été réalisée par Susin (2002) sur données américaines⁷⁹. Depuis le début des années 1980, les subventions d'habitation aux bas revenus se sont orientées vers les bons (vouchers) permettant aux bénéficiaires de louer un logement dans le parc privé locatif.⁸⁰ Les bons de logement en 1993 ont été accordés à plusieurs ménages habitants des projets traditionnels, bien que la grande majorité des ménages à bas revenus ne touchait pas d'aides. L'étude de Susin visait à déterminer si cette politique des bons de logement a contribué à hausser le loyer de ménages pauvres non subventionnés. Le résultat principal de l'étude est que les ménages à bas revenus habitant dans les régions métropolitaines utilisant les bons de logement ont subi des hausses de loyer supérieures à celles observées dans les régions où les bons de logement étaient moins abondants. Dans 90 des plus grandes régions métropolitaines américaines, les bons de logement auraient haussé les loyers payés par les ménages pauvres non subventionnés par 16 %. Cette hausse est importante pour l'auteur, qui a associé cet effet à la faible élasticité de l'offre sur le marché locatif de bas de gamme. Dans l'optique d'un programme de transfert, ce résultat pour l'auteur implique que les bons de logement auraient causé un accroissement de 8,2 milliards de dollars américains du loyer total payé par les ménages à bas revenus non subventionnés. Avec une aide de 5,8 milliards aux bénéficiaires, le résultat net représente une perte de 2,4 milliards pour l'ensemble de ménages à bas revenus. Ce transfert net de 2,4 milliards a profité aux propriétaires aux dépens des ménages pauvres⁸¹.

Enfin, une étude anglaise de Gibbons et Manning (2003) a estimé l'impact d'une réforme anglaise de 1996-97 d'une baisse du montant moyen d'aide au logement⁸². Les auteurs ont estimé que les loyers ont baissé de 6 à 11% dû à une élasticité faible de l'offre à court terme. Ils concluent qu'entre 60 % et 66 % de l'incidence de la réduction des aides au logement affectaient les propriétaires⁸³.

On peut dans ces circonstances comprendre pourquoi certaines associations de propriétaires militent généralement pour que les gouvernements subventionnent plutôt les locataires à

⁷⁹ S. Susin (2002). « Rent vouchers and the price of low- income housing », *Journal of Public Economics*, 83, 109-152.

⁸⁰ Notons qu'aux États-Unis, il existe aussi des certificats de logement. La principale différence entre le programme de bons de logement et celui des certificats est que le bon de logement permet de conserver les dollars si le récipiendaire-locataire décide de louer un logement moins cher que lui permet le bon. Le récipiendaire du bon peut aussi, s'il le désire, louer un logement plus cher. Les bons de logement correspondent essentiellement à un transfert de revenu pour les locataires- bénéficiaires.

⁸¹ L'auteur souligne cependant que les bons de logement de nature discrétionnaire accordés aux autorités métropolitaines qui devaient se concurrencer pour les obtenir ont offert des résultats plus raisonnables.

⁸² S. Gibbons & A. Manning (2006). « The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms », *Journal of Public Economics* 90, 799–822.

⁸³ Comme pour les études précédentes, il faut signaler la qualité économétrique de cette étude.

faibles revenus et laisse fonctionner le libre marché en matière de logement. Pour eux, une politique de logement social est parfois vue comme une concurrence indue. En somme, toutes ces études vont dans le même sens en suggérant qu'une très faible élasticité de l'offre de logement à court et moyen terme ne permet pas d'espérer un accroissement du stock de logements sociaux par un financement des locataires. En fait, les aides directes aux ménages auraient plutôt tendance à se transformer en rente pour les propriétaires. Faut-il, investir alors dans la pierre plutôt que dans l'aide aux personnes?

Dans ces études, il semble acquis que les bons ou certificats de logement ont un faible coût budgétaire relativement aux subventions de construction. L'aide à la pierre exige la rédaction de contrats; il faut définir des standards de construction et s'assurer du respect de ces standards. Enfin, si le secteur de la construction est déjà en forte activité, la construction de nouveaux logements sociaux sera coûteuse.

Il existe assez peu d'études évaluant spécifiquement le rendement des aides à la pierre. Susin (2002) considère qu'il importe grandement de comprendre pourquoi l'élasticité de l'offre au logement social est si faible avec comme conséquence qu'un déplacement de la demande se traduit surtout par une hausse des loyers plutôt que par des unités supplémentaires. L'auteur croit dans ces circonstances que l'aide à la construction profite davantage aux pauvres que les bons au logement.

Olsen (2001) ne partage pas ce point de vue. L'auteur reconnaît que l'augmentation de la consommation de logements est particulièrement marquée pour les nouveaux programmes de construction dans leurs premières années. Cependant, bien avant d'atteindre le point médian de leur durée de vie utile, ces projets selon Olsen auront fourni un logement moins souhaitable que le logement occupé par des bénéficiaires de bons de logement. Sur la base de résultats empiriques américains, Olsen soutient que de transférer toutes les ressources des programmes de construction aux programmes des bons ou certificats de logements permettrait d'offrir à plusieurs millions de nouveaux ménages un logement à un loyer abordable.

Baum-Snow et Marion (2008) offrent deux ensembles de résultats concernant les programmes de crédits d'impôts fédéraux à la construction d'habitation pour les ménages à bas revenus. Ce programme LIHTC est le programme fédéral américain le plus important pour favoriser la construction de ce type d'habitations. Ils ont d'abord étudié la réponse des entrepreneurs en construction à une variation du niveau du crédit de taxes en exploitant l'information tirée des règles différentes d'allocation de crédits pour différentes localisations. Ils ont trouvé qu'un accroissement d'environ un tiers de la valeur du crédit d'impôt fédéral mène à la construction de deux fois plus d'unités compatibles avec le programme « Low Income Housing Tax Credit » par secteur de recensement. Selon les auteurs, cet effet est plus important dans les régions de croissance importante dans la valeur des habitations durant les années 80, suggérant que les développeurs favorisent les régions qui s'embourgeoisent, c'est-à-dire dont les propriétés sont plus attractives par l'élimination de zones de taudis. Baum-Snow et Marion se sont aussi intéressés à analyser les effets du développement d'habitations bas de gamme sur les caractéristiques du voisinage et les

nouvelles constructions. Ils ont trouvé que le développement d'unités associées au programme de crédit de taxes a conduit à une réduction du revenu médian des ménages locaux et a accru le déplacement des propriétaires d'habitation dans un rayon de un kilomètre de ces projets. De plus, les unités LIHTC tendent à accroître la valeur des maisons dans les voisinages déclinants ou stables. Dans les régions qui s'embourgeoisent par ailleurs, ces unités ont eu peu d'effets sur la valeur des habitations. Finalement, l'étude montre un effet modeste d'éviction sur les nouvelles unités environnantes. L'effet d'éviction est cependant plus grand pour les régions qui s'embourgeoisent puisque chaque unité de LIHTC n'accroît les nouvelles unités de location que par 0,37 unité dans ces régions.

Le Blanc, Laferrère et Pigois (1999-98)⁸⁴ notent que si l'on se restreint à l'habitat collectif, les HLM en France offrent des appartements avec un loyer inférieur de 40 % environ à celui du marché. Les locataires de HLM peuvent donc consommer à la fois plus de service de logement et plus d'autres biens (ou épargner davantage) que des locataires du secteur privé ayant une situation comparable (revenu, taille de famille), consommant en moyenne 10 % de service de logement et 11 % d'autres biens de plus que les locataires du secteur libre. Ces gains sont plus élevés pour les locataires les plus pauvres. Au total, la « perte » des bailleurs HLM, estimée en évaluant le loyer qu'ils pourraient retirer de leurs logements en les louant aux prix du marché, est de 37 milliards de francs (euros) par an pour les 3 millions d'appartements HLM dans le champ de l'étude. Les locataires de ces logements tireraient de leur statut un surplus d'environ 34 milliards de francs (euros). Les transferts en faveur des ménages ainsi opérés sous forme de loyers plus bas que les loyers du marché sont moins ciblés sur les populations les plus pauvres que les aides personnelles au logement (dont le montant est deux fois plus faible), du fait de la présence de ménages aux revenus élevés au sein du parc HLM. La perte de surplus pour la collectivité, évaluée de cette manière sommaire, serait de 3 milliards par an, soit 8 % des sommes transférées.

Les politiques de logement social ont souvent mené à la création de zones de ménages pauvres, des secteurs stigmatisés par leur label HLM. Pour plusieurs, il demeure que construire des logements sociaux ciblés vers des populations précises semble une solution privilégiée. Mais, en France, les conditions d'attribution des logements sociaux sont notoirement opaques et les conditions d'éligibilité à un logement HLM sont telles que 65 % des ménages peuvent y prétendre. Pour Laferrère⁸⁵, si on se place au niveau politique, on explique cette situation par le marché politique qui pour attirer des votes doit promettre à la classe moyenne ou au votant médian des cadeaux. Il faut croire, selon Laferrère que ce ne sont pas les pauvres qui assurent l'élection d'un parti.

⁸⁴ D. le Blanc, A. Laferrère et R.Pigois. (1999-98). « Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », *Économie et Statistique*, # 328, 37-60.

⁸⁵ Voir : http://bsalanie.blogs.com/economie_sans_tabou/2005/10/a_qui_profite_v.html

Certains auteurs soulignent, par ailleurs, que les bons de logement pourraient créer des externalités qui amélioreraient le voisinage. Malheureusement, il y a des doutes qui ont été exprimés sur cette question par Glaster, Tain et Smith (1999)⁸⁶. Il en est de même sur l'objectif de déségrégation associé parfois aux bons ou certificats de logement. Ganapati et Frank (2008)⁸⁷ ont étudié cette question dans le cadre d'un décret qui dans un comté de Miami en Floride (the Adker consent decree), requérait que les offres de bons de logement soient allouées aux non-noirs et que la moitié des bons de déplacements éligibles dans le cadre des programmes fédéraux d'assistance pour les loyers soient accordés aux noirs actuellement locataires dans les parcs locatifs publics. Les auteurs estiment que les résultats sont très mitigés. La déségrégation réalisée fut modeste et le décret a créé des logements inoccupés dans les logements publics. Finalement, le coût de l'opération a été très élevé.

Sur les avantages et désavantages d'habiter un logement social, De Graaff, van Leuvensteijn et van Ewijk (2008)⁸⁸ exploitant un échantillon de 14 pays européens de 1994-2001, concluent que les propriétaires et les locataires sociaux sont moins mobiles sur le marché du travail que leurs contreparties dans le secteur privé. Par ailleurs, selon Dujardin et Goffette-Nagot (2009), ce constat sur la mobilité ne semble pas avoir d'effet sur la probabilité d'être en chômage pour les personnes qui habitent un logement public. Enfin, lorsque l'hétérogénéité non observée des enfants est prise en compte, Currie and Yelowitz (2000)⁸⁹ ont souligné que vivre dans des projets publics d'habitation n'affecte pas négativement les enfants sur le plan de leur épanouissement et le niveau atteint d'études contrairement aux stéréotypes répandus dans la littérature.

Une troisième voie entre l'aide à la pierre et l'aide-logement à la personne a déjà été mise de l'avant par Rosen (1985)⁹⁰. Les subventions au logement peuvent être rationalisées en termes de redistribution. Ces subventions allouées aux pauvres pourraient rendre moins inégale la distribution des revenus. C'est plus difficile de justifier ces subventions sur cette base pour les propriétaires. Mais, il y a puzzle même pour les subventions aux locataires les plus pauvres puisqu'il serait plus optimal que la redistribution se fasse sur les revenus plus généralement. La seule justification est que l'on ne se préoccupe pas du niveau d'utilité du récipiendaire, mais de sa consommation de logement dans le sens que la société vise à une égalité de consommation de certains biens jugés essentiels. L'autre argument pour un

⁸⁶ G.C. Glaster, P. Taitan & Smith R. (1999). The impact of neighbors who use Section 8 certificates on property values. *Housing Policy Debate* 2 (4), 1095-1137.

⁸⁷ S. Ganapati & Frank H. (2008). « Good Intentions, Unintended Consequences : Impact of Adker Consent Degree on Miami-Dade County's Subsidized Housing », *Urban Affairs Review*, vol (44), 1, 57-84,

⁸⁸ T. de Graaff, M. van Leuvensteijn, et C. van Ewijk (2008), « Howownership, Social Renting and Labour Mobility across Europe », working paper.

⁸⁹ J. Currie et A. Yelowitz. (2000). « Are public housing projects good for kids? », *Journal of Public Economics*, 75: 99-124.

⁹⁰ H.S. Rosen (1985), Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity, *Handbook of Public Economics*, vol. I, A.J. Auerbach et M. Feldstein, chapter 7, 375 – 420, North-Holland.

transfert en service plutôt qu'en revenu serait pour éviter la fraude. Mais, pour Rosen, il s'agit de paternalisme et de considérations politiques. Dans cet article, l'auteur reconnaît que d'introduire les bons ou certificats de logement pour les pauvres pour payer leur logement du secteur privé ou public pourrait être une alternative au transfert en argent. Selon Priemus & Kemp (2004), l'Angleterre et les Pays-Bas se questionnent sur l'idée de ne pas recourir à une allocation-logement, mais de camper cette question dans un contexte plus large de soutien au revenu.

L'information : base d'une politique publique adéquate

Une politique publique est adoptée pour atteindre un certain nombre d'objectifs. Pour bien cerner ceux-ci et être en mesure d'évaluer la performance de la politique, il faut être en mesure d'obtenir des informations fiables et crédibles. C'est vrai pour l'ensemble des politiques publiques, et pour celles du logement en particulier.

Dans le cadre de la réalisation de ce mandat, il a été difficile d'obtenir plusieurs données essentielles pour dresser un portrait complet de la situation de l'aide au logement au Québec. Cela n'est pas sans soulever plusieurs questions sur la transparence et la fiabilité des programmes en place. Dans le cadre de mandats de recherche plus spécifique, il serait probablement opportun de chercher à répondre notamment aux questions suivantes :

- *Quelle est l'évolution du nombre de logements sociaux fédéraux au Québec?*
- *Quelle est la part relative des logements sans but lucratif (coopératives) dans le marché du logement social? À quelle hauteur celle-ci est-elle financée publiquement et quel est le risque financier auquel fait face le gouvernement du Québec s'il doit entreprendre le sauvetage de celle-ci advenant un déficit d'entretien important?*
- *Quelle est l'ampleur du recoupement entre les divers programmes d'aide à la personne et à la pierre? Jusqu'à quel point un même ménage peut-il cumuler les aides?*
- *Quelles formes d'aides devraient être incluses dans le total des aides du gouvernement du Québec pour offrir une comparaison internationale non-biaisée?*
- *Quelle est la norme d'abordabilité optimale pour le Québec?*
- *Quelles sont les proportions optimales d'aide à la personne et d'aide à la pierre?*
- *Est-il économiquement plus efficace de fournir le logement en nature ou de subventionner sa construction sous forme de logement sans but lucratif?*
- *Malgré la rente aux propriétaires causée par ces mesures, est-il moins coûteux de fournir une aide financière directe aux ménages plutôt que de leur fournir le logement en nature?*
- *Y a-t-il des clientèles potentielles qui ne sont pas couvertes par les programmes actuels d'aide au logement?*

Enfin, d'autres politiques d'habitation en sus du logement public sont souvent proposées par les groupes sociaux pour aider les ménages à bas revenus. Il y a notamment le contrôle des loyers, jugé efficace pour limiter les effets néfastes des pénuries ou pour maintenir le stock de logements à des niveaux de loyer plus acceptables pour la majorité des locataires. Cette question et d'autres dans un contexte d'une politique globale d'habitation sont discutés dans la section suivante.

VI - Les principes économiques d'une politique globale d'habitation

Les prix des logements et des loyers reflètent, comme pour tous les autres biens dans l'économie, une relation entre l'offre et la demande. Dans un libre marché, si à court terme, la demande excède l'offre, les prix se haussent. Si cette demande excédentaire persiste, la hausse de prix va accroître l'offre et le marché éventuellement retournera en équilibre avec des quantités plus élevées.

Lorsque l'on parle de logement social, on assiste à une intervention importante sur le marché du logement pour faire en sorte que le loyer du logement social se situe en dessous du prix du marché : il y a alors transfert de demandeurs du marché privé vers le marché du logement social. Dans ce cas, il n'y a pas d'équivoque et par définition en absence de critères autres que le prix, il y aura toujours une pénurie du logement social puisque le prix relativement plus bas des logements sociaux continuera d'attirer de nouveaux demandeurs. On assiste automatiquement à un phénomène de rationnement et l'apparition de listes d'attente.

Si les autorités ne sont pas en mesure d'établir des critères d'éligibilité au logement social qui réduirait cette demande, il ne faut pas se surprendre alors que les politiques publiques paraissent indubitablement et durablement impuissantes à réduire la demande sociale de logement. Et effectivement, si on va au-delà de populations cibles précises, comme les sans-abris, ou les familles nombreuses à faible revenu pour se diriger vers la notion d'un logement abordable pour tous, on ne voit pas comment il est possible de sortir de cette situation.

En somme, dans le cas du logement social subventionné, l'offre crée sa propre demande à cause de prix relatifs faussés entre le secteur locatif privé et le secteur locatif social. Ceci réduit l'offre de logements privés moins coûteux ce qui accentue le besoin de logement social ce qui augmente leur offre. Cela encourage le maintien à travers le temps d'une pénurie de logements sociaux.

De fait, on a vu dans les diverses politiques sur le logement social recensées antérieurement que le concept du logement abordable est souvent au centre des stratégies d'intervention. Mais, comment définir le logement abordable? Il existe un certain consensus que le coût d'un logement abordable ne devrait pas dépasser 30 % du revenu du ménage. Il est évident que si on utilise cette base, les ménages à très bas revenus avec une famille importante qui se limiteraient à ne dépenser que 30 % de leur revenu pour se loger, risqueraient de se retrouver avec un logement relativement inadapté voire insalubre, en dépit qu'au plan financier, ce logement est dit abordable. **La base d'une définition d'un logement**

abordable doit tenir compte du revenu et de la taille du ménage simultanément, le tout pour un logement rencontrant des normes de qualité minimale⁹¹.

Plus généralement, la demande de logement social comme la demande de logement en général n'est pas unidimensionnelle et il ne faut sous-estimer la difficulté de la mesurer. Ça dépend du coût, de la localisation, des moyens de transport adjacents,... Estimer cette demande représente un défi important.

Une autre réalité toute simple est qu'il y a un coût réel à construire un logement, qu'il soit dit social ou non, le coût de construction est inévitable. Lorsque l'on demande à l'État de construire des logements sociaux, on semble toujours prendre pour acquis que ce coût disparaît. C'est l'illusion de la gratuité qui est souvent associée aux dépenses de l'État. On peut aussi imaginer et même croire que si l'État prend en charge la construction d'un logement social, il pourrait le faire à moindre coût que le secteur privé. C'est une logique difficile à soutenir au plan pratique, puisque l'État n'a pas toujours l'expertise nécessaire dans le domaine et devra de toute façon faire appel au secteur privé.

De plus, cette problématique de l'État producteur au moindre coût est fortement questionnable lorsque l'on aborde le sujet dans le contexte du coût social de l'implication de l'État dans cette sphère d'activité. Il y a pour l'État, par exemple, un renoncement aux taxes qu'il percevrait si le secteur privé était intervenu sur l'ensemble du projet. De plus, en l'absence de l'incitation du profit, qui pour le secteur privé est source de motivation à innover et à gérer efficacement les projets dans le cadre d'une saine concurrence, il est concevable que le coût de réalisation d'un logement social exclusivement sous le contrôle de l'État pourrait être supérieur à celui du privé.

Pour Susin (2002), un facteur déterminant de l'offre de logements pour les bas revenus est le ratio du revenu moyen sur le revenu des pauvres. Par ailleurs, avec plus de ménages à revenu moyen dans une ville, il y a davantage de chances que les nouvelles constructions vont éventuellement filtrer vers les pauvres. Selon l'auteur, il devient financièrement avantageux de construire des habitations de qualité moyenne et de les laisser se détériorer jusqu'à ce qu'elles deviennent abordables pour les pauvres.

Une autre avenue de solution est de se concentrer sur le revenu du ménage. Pour atteindre un niveau minimal de qualité du logement social, il est possible que le revenu du ménage soit trop bas rendant ainsi le logement inabordable. Que faire dans ces circonstances? L'État doit-il assumer une partie du loyer? Doit-il tout simplement garantir un revenu minimum à tous qui pourrait assurer un logement abordable? D'aucuns demandent d'agir sur les facteurs structurels liés à la faiblesse des revenus, par exemple, mais ceci revient à

⁹¹ Cela se réfère au concept d'échelle d'équivalence en économie, qui permet de standardiser les ressources économiques (revenus, placements, dépenses) de ménages de différentes tailles et caractéristiques socio-démographiques (structure d'âge différente, par exemple).

déplacer le problème à un autre niveau. Et si la problématique du logement social en est une de positionnement relatif, il y aura toujours des gens dans les déciles inférieurs de la distribution de revenus.

Il y a ainsi deux lignes de pensée distinctes dans le domaine de la politique du logement. Pour les uns, le libre marché locatif peut assurer l'offre de logement abordable dont la demande pourrait être soutenue par des subventions de l'État auprès des ménages à faible revenu. Pour les autres, le logement social n'est pas assez rémunérateur pour le secteur privé en tout état de cause et ils réclament carrément l'implication de l'État dans la construction et gestion du logement social.

En fait, il faut bien comprendre que les deux approches doivent être évaluées dans le contexte d'une offre et une demande globale de logements. Le marché du logement social ne peut pas tout simplement s'abstraire du marché global du logement. Il faut donc regarder non seulement ce qui se fait dans le domaine du logement social, mais aussi prendre en compte les multiples interventions de l'État sur le marché de l'habitation. Un logement est d'autant plus abordable que la demande de logement est inférieure à l'offre. Si on persiste à stimuler la demande de logement abordable, il faudra y répondre par une offre plus importante pour soulager la pression à hausse sur les prix en situation de rareté relative. Est-ce possible?

Plusieurs politiques publiques s'adressent à la question d'assurer une offre de logement abordable, par exemple, par une politique plus accommodante de zonage ou en levant certaines restrictions trop coûteuses au niveau du stationnement ou de la densité des habitats construits. Certaines politiques fiscales incitatives comme celle de rendre les paiements des intérêts hypothécaires déductibles du revenu imposable pourraient favoriser l'accès à la propriété sans toutefois tenir compte de la notion d'abordabilité. Sur cette dernière politique, il est intéressant de rappeler qu'en 1970 le gouvernement fédéral américain dépensait un montant à peu près équivalent en réductions de taxes pour les propriétaires qu'en subvention pour les ménages à faible revenu, alors qu'en 2005, les réductions de taxes de 120 milliards de dollars représentaient presque 80 % de l'assistance fédérale au logement. En Australie et dans plusieurs pays du Commonwealth Britannique, le nouveau propriétaire reçoit de l'aide monétaire. Au Canada comme aux États-Unis, on peut offrir des aides aux locataires de bas revenus (et même des bons de logement (vouchers) dans le cas américain) ou aux entrepreneurs pour qu'ils construisent des logements et les offrent pour des loyers modestes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, lorsque l'on embrasse au plan politique l'idée de soutenir le logement social, il se crée nécessairement une demande de logement de la part des individus à laquelle il est de plus en plus difficile de répondre au plan budgétaire par les autorités gouvernementales. Ce qui est donné aux uns est réclamé par les autres d'où la nécessité de définir des normes d'éligibilités strictes. Ces aides se focalisent souvent sur des groupes socioéconomiques comme les femmes et les familles monoparentales, et les familles nombreuses à revenus faibles ou moyens, etc. La demande sociale de logement est fondamentalement un problème de marché immobilier résidentiel, locatif comme acquisitif.

La demande existe, mais comment y répondre? Casser les prix, par exemple, peut réduire l'offre. Subventionner l'offre du logement social réduit l'offre des autres types de logement et risque de déplacer la demande.

Anne Laferrère⁹² a résumé assez bien la problématique du logement social ou logement abordable en France qui n'est pas sans rappeler à certains égards une problématique québécoise. Pour plusieurs, il suffit de décréter un droit au logement, il n'y a qu'à construire des logements sociaux ou bloquer les loyers. Des idées généreuses, mais sont-elles efficaces? Lorsque l'on parle du droit au logement, de quel logement s'agit-il? **Accroître les aides personnelles au logement augmente la demande, et font monter les loyers!** Des aides complémentaires deviennent nécessaires et nous sommes rapidement dans une spirale. **Bloquer les loyers et protéger davantage les locataires semblent conduire à terme à une réduction de l'offre locative. L'une et l'autre de ces politiques ont donc pour effet d'accroître la pénurie de logements abordables à court terme.** En France, on a prétendu que le blocage des loyers d'après la Première Guerre mondiale avait été plus dommageable pour le parc de logements que les destructions des deux guerres!

La question du blocage des loyers a été souvent étudiée dans la littérature. Heffley (1998)⁹³ a depuis longtemps fait remarquer que les locataires peuvent en effet bénéficier du contrôle des loyers même si les propriétaires ajustent leurs comportements, mais ces avantages typiquement ne profitent pas au secteur public local et imposent des coûts aux propriétaires. Étudiant la situation finlandaise, Lyytikäinen (2008) suggère que les résultats empiriques montrent une allocation inefficace croissante entre la demande des ménages et l'offre de logements dans un régime de contrôle des loyers qui détruit l'essentiel des bénéfices de faibles loyers des locataires touchés.

Le défi de fournir des logements sociaux demeure un enjeu majeur, car dans une certaine mesure l'offre et la demande ne sont pas au rendez-vous. De toute façon, pour la société en général, il y a un coût donc c'est une question de redistribution. Mais peut-on améliorer l'efficacité du marché du logement associé à cette redistribution des ressources? Peut-on inciter plus d'offres du marché à loyer modique et laisser exprimer une demande sans discriminer sur la base de caractéristiques socio-démographiques. Pour Wasmer (2008)⁹⁴, la solution passe par un équilibre entre les droits des locataires et le respect des intérêts des propriétaires. On ne peut pas tolérer les expulsions sauvages, mais les loyers impayés sont aussi intolérables. La résiliation d'un bail pour le non-paiement doit être possible dans des

⁹² Rapporté par Bernard Salanié :

http://bsalanie.blogs.com/economie_sans_tabou/2005/10/a_qui_profite_v.html

⁹³ D. Heffley (1998). « Landlords, tenants and the public sector in a spatial equilibrium model of rent control », *Regional Science and Urban Economics*, 28. 745–772.

⁹⁴ E. Wasmer. (2006), « Pour une réforme radicale de l'organisation du droit du logement », *Les cahiers : En temps réel*, 27.

délais raisonnables. Ceci aura pour effet de réduire la nécessité de dépôts de cautionnement, qui constitue une contrainte de liquidité sévère pour les ménages à faibles revenus.

L'important, en bout de piste, est d'avoir un marché locatif qui fonctionne! Si on revient à la comparaison du pourcentage de logements sociaux dans le parc locatif, le loyer moyen et le revenu personnel entre les Pays-Bas et le Québec, il est facile de comprendre ce qui se passe. Il y a près de 35 % de logements sociaux dans le parc total de logements aux Pays-Bas contre 4 % au Québec. Mais, en 2002, le loyer moyen d'une unité standard était d'environ 680 \$ à Montréal contre près de 3000 \$ à Amsterdam avec un revenu par habitant inférieur au Pays-Bas! En bref, la politique du logement social des Pays-Bas résulte d'une certaine inefficacité du marché libre locatif et non d'une expression d'une générosité particulière envers les ménages à bas revenus.

VII - Conclusion

La politique du logement social est complexe comme en témoigne la grande variété des interventions à travers le monde. L'intensité des interventions diffère également de façon importante entre les pays.

Comment expliquer ces constats n'est pas évident. Une partie est sûrement politique, comme la situation française, par exemple. Une autre partie est endogène dans la mesure où si les interventions entravent le marché du logement, l'offre devient inadéquate relativement à la demande. Le cas du Québec est à cet égard intéressant. Que ce soit en termes du pourcentage du parc locatif (11,3%) du parc total (4,7%) ou du pourcentage de ménages bénéficiant de l'aide au logement (6,3%), le Québec est parmi les états qui consacrent le moins de ressources au logement social. Est-ce une lacune ou la résultante d'un marché du logement plus fonctionnel comme le pensent certains auteurs? L'autre considération particulière au Québec est l'importance du marché locatif relativement au marché propriétaire. Or, on a vu qu'en Angleterre et plus récemment aux États-Unis, deux pays privilégiant l'accès à la propriété, comment les difficultés économiques subies par les propriétaires devenaient insoutenables lorsque cet accès est déconnecté de la capacité économique des personnes.

Personne ne nie, par ailleurs que des populations précises doivent être ciblées au niveau du logement social. Les personnes seules en font partie, de même évidemment que les familles à très faible revenu⁹⁵. Mais, comment intervenir entre l'aide à la personne et l'aide à la pierre. Il est clair que si l'intervention ne déplace pas l'offre, le manque de logement social sera toujours manifeste. Des études montrent que l'aide à la personne bénéficie aux propriétaires en haussant le prix des loyers, car l'offre est inélastique à court terme. Cette politique est aussi vue par certains comme paternaliste et on lui préférerait une politique plus générale de soutien de revenu plutôt que d'accorder une aide plus conditionnelle sous forme de bons (voucher), par exemple. D'autre part, une politique de l'offre est plus coûteuse en coût administratifs, notamment dû à la nécessité d'établir des standards et de les valider. Au Québec, depuis 1995, on a privilégié la décentralisation de la gestion des programmes d'aide au logement, notamment avec l'aide des différents mandataires, dont les OMH et les coopératives d'habitation⁹⁶. Or, près des trois quarts des locataires se disent satisfaits de leur coopérative⁹⁷.

En regard du recensement des politiques pratiquées au Québec, on remarque que les programmes en matière d'aide au logement répondent aux besoins de clientèles particulières et bien définies. Les aides existantes sont donc diversifiées et comportent des

⁹⁵ Consulter le tableau 4 pour des données sur les probabilités de faire face à une problématique d'abordabilité du logement selon certaines caractéristiques.

⁹⁶ À ce sujet, voir : SHQ, L'action gouvernementale en habitation – orientations et plan d'action, 1997, p. 13.

⁹⁷ Selon l'Enquête sur le profil socioéconomique des résidents de coopératives d'habitation – 2007, Confédération québécoise des coopératives d'habitation, mai 2008, page 56.

éléments d'aide aux ménages et d'aide à la pierre. **Sur la base de statistiques comparatives, nous aurions donc tendance à conclure que le Québec a dans le passé su trouver un bon équilibre entre l'aide à la personne et l'aide à la pierre. On a aussi su s'assurer que le marché du logement en général demeure efficace, minimisant la nécessité d'élargir la clientèle du logement social.**

La question du niveau optimal d'intervention dans le logement social n'est pas abordée dans cette étude. Il faut reconnaître que pour trouver un tel niveau, il faudrait un modèle formel qui serait malheureusement trop simple par rapport à la réalité de la question du logement social. Ce modèle n'existe pas dans la littérature. D'autre part, pour mieux comprendre la situation québécoise, plusieurs interrogations restent à combler. Par exemple, pourquoi l'évolution très erratique de certaines formes d'aide? Quelle est également la dynamique des coûts? D'une part, l'aide à la pierre représente des coûts futurs potentiels, notamment en termes de défaut de paiement sur des prêts garantis par le gouvernement. De plus, on sait que 45 % des logements en coopératives au Québec ont des réserves d'entretien déficitaires⁹⁸ et que 15 % des coopératives canadiennes avaient besoin d'un « sauvetage » du gouvernement⁹⁹. D'autre part, est-ce que l'aide à la personne risque de perturber le marché locatif au point de nuire à l'objectif de permettre à plus de personnes de trouver un logement abordable? Certaines pistes de réponses sont données dans le présent document qu'il faudrait éventuellement valider avec des données québécoises appropriées. Il serait intéressant, par exemple, de valider notre idée que l'existence d'un marché global efficace du logement est une forme de substitut adéquat à une politique du logement social. Le soutien à cette hypothèse relève pour le moment de certaines comparaisons internationales, mais on pourrait aussi comparer différents marchés québécois (Montréal, Québec...) qui sont géographiquement distincts sur cette question. Il serait aussi utile de mieux connaître la situation socioéconomique des bénéficiaires des aides au logement sous toutes ces formes. Se fier essentiellement sur les critères d'éligibilité n'est pas suffisant. On sait que dans d'autres contextes, les critères d'éligibilité sont souvent très différemment appliqués ou interprétés par les responsables de leur application. Il faudrait examiner si on peut tirer l'information nécessaire des données administratives des OMH et des fichiers du gouvernement ou sinon mener une enquête, ce qui est peut être plus facile au plan pratique.

Il est impératif que les pouvoirs publics gardent le contrôle sur l'ensemble des interventions en matière de logement social. À force de multiplier les programmes et les intervenants, il y a des risques à perdre de vue l'objectif principal de ces programmes. Des pays comme la France, par exemple, se perdent en conjoncture sur qui profite finalement de ces logements sociaux. Au Québec, le financement de plusieurs programmes repose sur une contribution

⁹⁸ Confédération québécoise des coopératives d'habitation, actes du colloque. La fin des accords d'exploitation : défis et opportunités pour les coopératives québécoises, 2006, p. 19.

⁹⁹ SCHL, Évaluation des programmes des coopératives d'habitation, 2003, p. 42.

du gouvernement fédéral. Comme, l'a souligné le vérificateur général du Québec, cette situation fait courir un risque financier au gouvernement du Québec qui n'est pas négligeable, particulièrement dans un contexte de finances publiques très précaires.