

Comparaison des mesures utilisées au Canada, aux États-Unis et en Angleterre pour déterminer les besoins de logement

Introduction

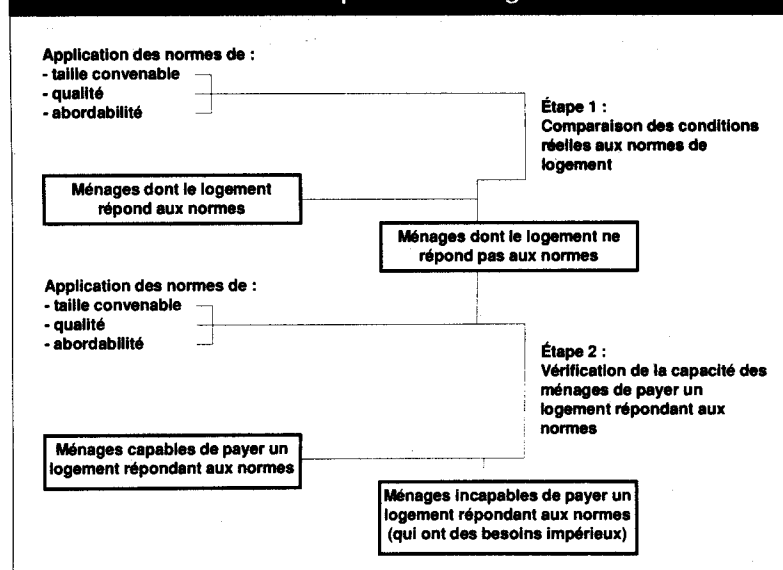
Les États qui aident les ménages à satisfaire leurs besoins de logement requièrent des mécanismes pour s'assurer que les ressources disponibles sont équitablement réparties. Différents pays se sont donné des méthodes uniques pour évaluer les besoins de logement en vue de bien distribuer l'aide en matière de logements sociaux. Le présent numéro du Point en recherche et développement donne un aperçu de ces méthodes, d'abord pour le Canada, puis pour les États-Unis et l'Angleterre. La rédaction de ce numéro a été possible grâce aux données fournies par le département américain du logement et de l'urbanisation ainsi que le ministère de l'environnement du Royaume-Uni.

Résultats

Canada

Au Canada, l'affectation des budgets fédéraux en matière de logement social repose sur les besoins de logement. Les ménages dont le logement ne répond pas à au moins une des normes de logement (qualité, taille et abordabilité) et dont le revenu est tel qu'ils ne peuvent s'offrir un logement satisfaisant à ces critères sont considérés comme éprouvant des besoins impérieux de logement (Figure 1).

Figure 1
Mesures des besoins impérieux de logement



This publication is also available in English under the title, *A Comparison of Housing Needs Measures Used in Canada, The United States and England.*

Le budget principal affecté au logement social est alors partagé entre les dix provinces et les deux territoires, principalement selon la répartition des ménages éprouvant des besoins impérieux. On accorde également une certaine importance au coût différentiel nécessaire à l'attribution de l'aide. En affectant les ressources selon les besoins, le processus d'affectation vise à atteindre l'égalité d'accès. Cependant, on tient compte des principes d'action positive pour ce qui est de la population autochtone en déterminant des objectifs de mise en œuvre pour chaque province et territoire.

Les normes relatives au modèle des besoins impérieux de logement ont évolué de manière à refléter les attentes sociétales contemporaines en matière de logement. Les trois normes de logement intégrées au modèle des besoins impérieux de logement se décrivent comme suit :

- La **norme de taille** convenable se fonde sur la norme nationale d'occupation (NNO), laquelle établit un nombre précis de chambres à coucher nécessaires à un ménage selon sa taille et sa composition. Ainsi, un ménage de trois personnes composé d'un couple et d'un enfant requiert un logement de deux chambres. Un ménage occupe un logement surpeuplé si ce dernier comporte moins de chambres que le nombre prescrit par la NNO.
- La **norme de qualité** stipule qu'un logement doit être équipé de toutes les installations sanitaires élémentaires ne nécessitant qu'un entretien ordinaire ou des réparations mineures. Un logement est jugé inadéquat s'il exige des réparations importantes ou s'il n'offre pas l'eau courante chaude et froide, une toilette intérieure et un bain ou une douche.
- Enfin, la **norme d'abordabilité** précise qu'un ménage ne doit pas consacrer 30 p. 100 ou plus de son revenu pour pouvoir habiter un logement de taille et de qualité convenables.

Figure 2
Formule américaine de partage équitable, 1986-1992

Indicateur	Part
1. Ménages locataires	20%
2. Ménages locataires pauvres (sous le seuil officiel de la pauvreté)	20%
3. Ménages locataires surpeuplés (plus d'une personne par pièce)	10%
4. a. Logements inoccupés additionnels requis, le cas échéant, pour élever au niveau national moyen le taux d'inoccupation local des logements locatifs	5%
b. Logements inoccupés additionnels requis, le cas échéant, pour élever à long terme le taux d'inoccupation local de logements locatifs au niveau national moyen	5%
5. Ménages locataires pauvres habitant des logements construits avant 1940 (indicateur des logements de qualité inférieure)	20%
6. Ménages locataires dont le revenu est inférieur au revenu moyen national et dont le loyer brut entame plus de 30% du revenu	20%

États-Unis

Les États-Unis n'ont pas recours aux mêmes méthodes que le Canada pour évaluer les besoins de logement et distribuer l'aide aux locataires. Plutôt que d'utiliser un indicateur simple et intégré permettant de mesurer les besoins de logement globaux des ménages individuels, comme c'est le cas au Canada, les États-Unis fondent leurs évaluations sur un certain nombre d'indicateurs indépendants.

Une formule de **partage équitable** pondère les indicateurs de manière à former une mesure composée permettant de répartir l'aide au logement parmi environ 250 régions d'affectation. Dans cette formule, des facteurs de pondération attribuent une importance relative à chaque indicateur, et c'est à partir de cette information que le budget d'aide au logement est affecté. Ces indicateurs, et les coefficients de pondération qui leur sont attribués, paraissent à la Figure 2. Bien qu'il s'agisse de la principale formule utilisée, des formules similaires sont employées pour des programmes de logement de moindre envergure.

La détermination des besoins de logement selon la formule de partage équitable diffère de trois façons de l'approche canadienne axée sur les besoins impérieux :

1. Alors que la méthode canadienne est fondée uniquement sur la situation d'hébergement d'un ménage par rapport à son revenu, la méthode américaine repose autant sur des facteurs généraux que sur des conditions particulières de logement. Signalons, notamment, la répartition de tous les ménages locataires et à faible revenu ainsi que le taux d'inoccupation des logements locatifs.
2. Au Canada, le besoin de logement est estimé à partir d'une seule mesure reposant entièrement sur une évaluation de la situation d'hébergement de chaque ménage. Par ailleurs, le besoin de logement, aux États-Unis, est estimé en attribuant des coefficients de pondération qui accordent une importance relative à une série de facteurs de regroupement. Les six mesures de la formule américaine jouissent d'une très grande corrélation, de sorte que le choix exact des coefficients de pondération n'a pas d'influence considérable sur le résultat global.

3. Le simple fait de disposer d'un faible revenu revêt une grande importance dans la formule des États-Unis. En vertu de la méthode des besoins impérieux du Canada, la faiblesse du revenu n'est pas considérée comme une condition suffisante en tant que telle; il faut d'abord que les ménages vivent dans un logement ne respectant pas les normes établies, alors seulement peuvent-ils subir une vérification du revenu en vue de déterminer le besoin impérieux de logement. Les variations régionales des coûts du logement jouent un rôle plus important au sein du modèle des besoins impérieux de logement.

Comme au Canada, dès que la formule américaine de partage équitable a permis de déterminer les besoins respectifs de chaque région par rapport à l'ensemble des États-Unis, on y associe les facteurs de coût en vue d'établir la répartition finale des fonds.

Angleterre

Utilisant une méthode similaire à celle des États-Unis, le gouvernement du Royaume-Uni emploie deux indicateurs composés afin d'évaluer les besoins de logement en Angleterre, soit l'indicateur des besoins de logement (HNI) et l'indicateur des besoins généralisés (GNI). Bien que de composition similaire, le HNI s'applique aux associations de logement (groupes du secteur tertiaire) et le GNI s'applique aux autorités locales de logement. Plusieurs indicateurs ou éléments individuels sont associés selon des séries de coefficients de pondération en vue de produire ces indicateurs composés relatifs aux besoins de logement. Contrairement aux méthodes américaine et canadienne, le HNI et le GNI anglais incluent des éléments représentant un certain nombre de groupes particuliers au sein de la population. Ces groupes incluent les sans abri, les aînés et les personnes handicapées, quoique l'indicateur américain considère également les ménages locataires pauvres comme un groupe ayant des besoins particuliers. D'importantes caractéristiques distinguent les indicateurs anglais :

- Utilisés ensemble, pour le HNI, les indicateurs visent à fournir une mesure globale de la nécessité de produire de nouveaux logements. Dans ce contexte, la production de nouveaux logements signifie l'augmentation du nombre de logements accessibles aux ménages à faible revenu ayant des besoins particuliers.
- Environ les trois quarts du HNI sont pondérés par ces indicateurs du besoin de nouveaux logements. Ils comprennent des indicateurs représentant les groupes spéciaux (aînés, sans abri, personnes handicapées), lesquels correspondent au tiers environ du HNI global.
- Le seul indicateur de l'état matériel de l'habitation constitue à peu près le quart du HNI.
- Le revenu est un critère auquel ces indicateurs de besoins composés accordent moins d'importance que le modèle canadien des besoins impérieux de logement ou que la formule américaine de partage équitable. On ne le prend en compte que de façon indirecte par le biais des indicateurs relatifs aux aînés et à l'accès à la propriété tant pour le HNI que le GNI ainsi que pour l'indicateur d'état des logements du secteur privé couvert par le GNI.

Figure 3
Composition de l'indicateur anglais de besoins de logement (HNI), 1991-1992

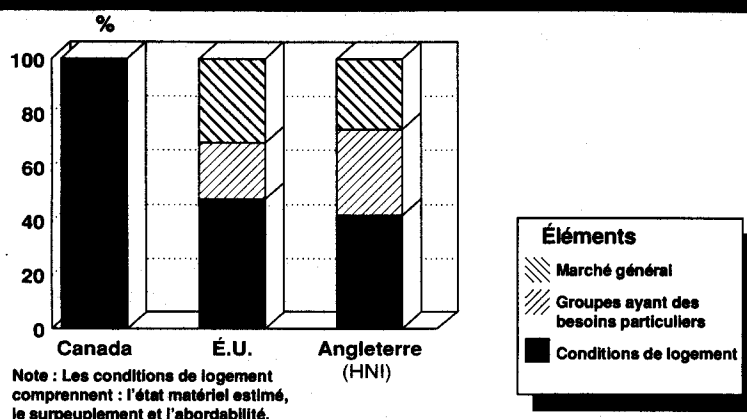
Indicateur	Part
1. État du parc de logements du secteur privé	27%
2. Logements partagés et ménages «dissimulés»	8%
3. Rapport ménages-logements	8%
4. Logements surpeuplés	17%
5. Ménages de sans abri	14%
6. Population de personnes handicapées	4%
7. Ménages de personnes âgées	14%
8. Accession à la propriété	4%
9. Ménages en hébergement provisoire	4%

NOTE : Le GNI se compose également de tous ces éléments (les parts étant toutefois moindres) ainsi que de l'état du parc de logements des autorités locales (50%) et des logements déficients (3%). La mesure, par le GNI, de l'état du parc de logements du secteur privé dont la part est de 17% (comparativement à 27% pour le HNI) est réalisée de façon plus large et tient compte de la capacité de payer.

Les résultats fournissent une indication des niveaux relatifs des besoins de logement pour chacune des neuf régions. Ils sont ensuite rajustés selon les facteurs suivants :

- les variations régionales en matière de coûts et de combinaisons de programmes, afin de déterminer l'affectation de l'aide au logement;
- le traitement particulier des zones perturbées, c'est-à-dire là où l'on constate de multiples privations (sociales, économiques et environnementales), pouvant justifier un apport accru de la part des programmes de logement et autres pour le HNI seulement;
- d'autres facteurs et données locales servant aussi à déterminer l'affectation des fonds de logement.

Figure 4
Indicateurs des besoins de logement (Contribution par indicateur en pourcentage)



Conclusion

La méthode canadienne fondée sur les besoins impérieux évalue trois normes clés en matière de logement (le surpeuplement, la qualité et l'abordabilité) qui servent simultanément à vérifier si les ménages individuels éprouvent des besoins de logement. À l'inverse, les indicateurs de besoins de logement utilisés aux États-Unis et en Angleterre comprennent un ensemble d'indicateurs de besoin auxquels sont indépendamment attribués différents coefficients de pondération qui forment ensemble une formule ou un indicateur global.

La formule de partage équitable des États-Unis comporte des indicateurs des normes de logement comparables à celles de la méthode canadienne des besoins impérieux. La mesure américaine a ceci de différent qu'elle intègre aussi un indicateur général de pauvreté, tandis que la méthode des besoins impérieux n'envisage le revenu que dans l'optique des coûts reliés au logement. Les indicateurs employés en Angleterre mettent moins l'accent sur le revenu. Les éléments individuels reflètent plutôt les besoins de groupes particuliers, le besoin de nouveaux logements et le besoin fondé sur l'état du parc résidentiel existant.

Ce numéro du Point en recherche et développement a été réalisé grâce à des travaux menés à la Division de la recherche de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Un rapport LNH intitulé «Les besoins impérieux de logement au Canada» traite de façon plus détaillée des mesures canadiennes des besoins de logement. Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquer avec M. J. Engeland, chercheur, Analyse des besoins de logement, au (613) 748-2799, ou avec M. P. Wheatley, évaluateur de programme, au (613) 748-4665.

La Division de la recherche et des affaires internationales de la SCHL réalise et subventionne une vaste gamme de recherches sur les aspects sociaux, économiques et techniques du logement. Ce numéro du Point en recherche et développement fait partie d'une série qui vise à vous informer brièvement de la nature et de la portée de ces activités.

Pour de plus amples renseignements relatifs à la recherche sur le logement à la SCHL, veuillez communiquer avec le :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
 Société canadienne d'hypothèques et de logement
 Édifice C-200
 700, chemin de Montréal
 OTTAWA (Ontario)
 K1A 0P7

(613) 748-2367