RAPPORT DE RECHERCHE

LE LOGEMENT ABORDABLE DANS LES COLLECTIVITÉS URBAINES DU CANADA : ÉTUDE DOCUMENTAIRE

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

SCHL—AU CŒUR DE L'HABITATION

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme fédéral responsable de l'habitation. Elle aide les Canadiens à avoir accès à un vaste choix de logements de qualité, à prix abordable.

Le Programme d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL a aidé de nombreux Canadiens à réaliser leur rêve de posséder une maison. La SCHL offre une aide financière pour que les Canadiens les plus démunis puissent se procurer un logement convenable, à prix abordable. Par l'entremise de ses activités de recherche, la SCHL stimule l'innovation dans les domaines suivants:conception des habitations, technologie du bâtiment, urbanisme, options de logement et financement. La SCHL s'associe également avec le secteur de l'habitation et les autres membres d'Équipe Canada afin de vendre les produits et le savoir-faire canadiens sur les marchés étrangers et, ainsi, de créer des emplois ici-même, au pays.

La SCHL offre aux consommateurs et aux membres du secteur de l'habitation une vaste gamme de produits d'information susceptibles de les aider à prendre des décisions éclairées concernant leurs achats ou leurs affaires. Avec la plus vaste gamme d'information sur l'habitation et les logements au Canada, la SCHL est le plus important diffuseur d'information sur l'habitation au pays.

Par ses activités, la SCHL contribue à l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens, dans toutes les collectivités du pays. Elle les aide à vivre dans des maisons sûres à tout point de vue. Elle est vraiment «au cœur de l'habitation».

Les Canadiens peuvent se procurer l'information diffusée par la SCHL dans différents points de vente et dans ses bureaux régionaux.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone : 1 800 668-2642
(à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003)
ou par télécopieur : 1 800 245-9274
(à l'extérieur du Canada : (613) 748-2016)

Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : www.cmhc-schl.gc.ca

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le 1 800 668-2642.

Le logement abordable dans les collectivités urbaines du Canada

Étude documentaire

Préparée par

Sharon Chisholm

Juillet 2003

Table des matières

1.0 Introduction 3
1.1 Contexte de la présente étude documentaire 3
1.2 Définitions 3
2.0 Évolution de la politique canadienne sur le logement abordable 5
3.0 Bâtir des villes prospères et diversifiées qui attirent le talent 15
4.0 Le logement en tant que pilier de l'inclusion sociale 19
4.1 L'inclusion sociale 19
4.2 Pauvreté croissante en milieu urbain 23
4.3 L'effet de proximité 25
5.0 Le logement et la santé 28
5.1 Établir un lien entre le logement et la santé 28
5.2 Les sans-abri 30
6.0 Développement économique et social de la collectivité 31
6.1 Le capital social et le développement du potentiel : des nécessités 31
6.2 La nécessité d'investir dans l'infrastructure sociale 34
6.3 Le logement et le développement économique 35
7.0 Une nouvelle façon de produire des logements abordables 37
7.1 Nouvelles pratiques d'acquisition 37
7.2 Mettre à profit les liens avec la politique sociale et économique 42
8.0 Besoins en matière de logement des Canadiens vulnérables vivant en milieu urbain 45
8.1 Immigrants 45
8.2 Autochtones vivant en milieu urbain 48
8.3 Les enfants et la sécurité du logement 52
9.0 Le rôle du logement dans la protection de l'environnement 56
10.0 Conclusions 59
10.1 Contrer la pauvreté en tenant compte de tous les citoyens 59
10.2 Amener les différents secteurs à travailler ensemble 59
10.3 Autochtones, enfants et immigrants 61
10.4 Les secteurs urbains en dégradation ont besoin d'une attention particulière 62
10.5 Placer l'environnement au cœur des nouvelles initiatives 63
10.6 Créer des outils pour mesurer les résultats 63
10.7 Consulter le secteur de la politique sociale au sens large 63
10.8 Développer le potentiel communautaire 64
10.9 Bâtir des collectivités favorisant l'inclusion 64
11.0 Bibliographie 66

1.0 Introduction

1.1 Contexte de la présente étude documentaire

En 2002, le Bureau du Conseil privé a créé le Groupe de travail sur les collectivités urbaines du Canada afin d'établir et de présenter un profil des programmes et services fédéraux offerts dans les collectivités urbaines du Canada qui soit utile sur le plan stratégique, d'élaborer un plan de recherche ciblée pour évaluer l'effet des politiques et programmes fédéraux sur les collectivités urbaines et de fournir des données pertinentes pour l'élaboration d'une stratégie venant à l'appui des priorités du gouvernement. Le logement abordable est une priorité reconnue dans le contexte des recherches ciblées sur la cohésion, l'inclusion et la diversité sociales ainsi que sur la durabilité de l'environnement et des infrastructures urbaines. La présente étude documentaire a pour objet de mettre en évidence certaines questions relatives au logement abordable en milieu urbain. Elle complémentera la recherche effectuée sur d'autres sujets et facilitera la discussion sur les liens entre le logement et d'autres considérations sociales, économiques et environnementales d'intérêt pour les centres urbains du Canada.

1.2 Définitions

L'abordabilité du logement peut s'exprimer en termes relatifs ou absolus. En termes relatifs, on dira que certains types de logements peuvent être plus chers que d'autres, et que le coût de logements similaires peut varier d'une collectivité à l'autre ou au sein d'une même collectivité.

Surtout aux fins de la politique publique gouvernementale, l'abordabilité du logement se conçoit généralement comme un rapport entre le coût du logement et le revenu. Si le coût du logement paraît trop élevé par comparaison au revenu du ménage, il semble alors y avoir un problème d'abordabilité. Bien entendu, il en va de même si le revenu du ménage est faible par rapport au coût du logement. Il s'agit de la dimension « revenu » de l'abordabilité du logement; bien qu'un logement puisse être relativement bon marché, il est possible que certaines personnes n'aient pas les moyens de le payer.

Les normes en matière d'abordabilité du logement existent depuis longtemps. Elles prévoyaient au début un rapport de 25 %, c'est-à-dire l'équivalent d'une paye hebdomadaire par mois consacrée au logement dans le cas des travailleurs d'usine. Ces normes ont un certain lien avec l'élaboration et l'utilisation d'une

échelle apparue dans les années 1980, dont le rapport loyer-revenu ne devait pas dépasser 25 % pour les logements sociaux.

Pour la plupart des ménages, le logement représente la dépense la plus importante. En 2001, les ménages consacraient 19 % de leur revenu au logement, proportion qui montait à 31 % dans le cas des ménages à faible revenu [1].

Logement social n'est pas synonyme de logement abordable. En général, un logement social est une habitation visée par des subventions publiques permanentes qui permettent de réduire le loyer pour que celui-ci se situe entre 25 et 30 % du revenu du ménage. Un logement peut être abordable en termes relatifs ou absolus, avec ou sans subventions.

En 1985, le Canada s'est donné une définition officielle de ce qu'est un *besoin impérieux en matière de logement*. La détermination d'un tel besoin comporte deux étapes : déterminer s'il y a un problème et, le cas échéant, vérifier s'il existe d'autres options de logement dans la collectivité (afin de tenir compte de ceux qui sont « dans le besoin par choix »). On estime qu'un problème s'avère si un ménage consacre plus de 30 % de son revenu avant impôt au logement (abordabilité), s'il habite un logement surpeuplé (taille, définie dans la *Norme nationale d'occupation*) ou s'il vit dans un logement nécessitant des réparations importantes (qualité).

La deuxième étape susmentionnée repose sur l'offre d'habitations locatives vacantes dont le loyer est égal ou inférieur à 30 % du revenu d'un ménage aux prises avec un problème de logement dans la collectivité ou la région où il habite. Si aucune habitation répondant à ce critère n'est disponible d'après les enquêtes sur les logements locatifs, on considère alors que le ménage est en situation de besoin impérieux.

En 1996, 1,795 million de ménages avaient des besoins impérieux en matière de logement au Canada. Des données actualisées seront accessibles en 2003 dès la diffusion de certains autres résultats du Recensement de 2001.

La grande majorité des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement sont aux prises avec des problèmes d'abordabilité, et parfois aussi avec d'autres problèmes relatifs au logement. En 1996, quelque 656 000 ménages en situation de besoin impérieux consacraient 50 % ou plus de leur revenu au logement. De tous les ménages ayant des besoins impérieux, près de 70 % sont locataires et environ 60 % ont comme principale source de revenu l'aide du gouvernement. L'insuffisance de l'aide sociale accordée a été reconnue comme

[1] Statistique Canada, *Le Quotidien*, le 11 décembre 2002, Statistique Canada.

une cause importante des problèmes liés à l'abordabilité du logement. Entre 1991 et 1996, le coût réel du logement a diminué à l'échelle nationale, mais les problèmes d'abordabilité se sont aggravés parce que le revenu s'est amenuisé encore plus. À noter toutefois que l'abordabilité du logement n'est pas qu'une question de revenu. La présente étude documentaire montrera que les solutions de logement abordable ont des visées et des effets pluridimensionnels dans le contexte urbain.

Bien que le Recensement de 2001 soit terminé, les résultats de l'analyse des besoins impérieux en matière de logement ne sont pas encore disponibles. En revanche, selon une analyse préliminaire préparée pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), le nombre de ménages en situation de besoin impérieux a fléchi, passant de 1,7 million, en 1996, à 1,5 million, en 2000[2]. Toujours en 2000, 40 % des ménages dirigés par une femme seule de plus de 75 ans avaient des besoins impérieux en matière de logement. En fait, 700 000 personnes seules et 250 000 ménages monoparentaux se trouvaient dans cette situation, ce qui représente 68 % de tous les ménages dans le besoin.

2.0 Évolution de la politique canadienne sur le logement abordable

Ce résumé des grandes transitions qu'a subies la politique canadienne du logement au chapitre de l'abordabilité s'inspire principalement d'une série d'exposés présentés par George Anderson, président de la SCHL de 1986 à 1990.

Les débuts

Le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine du logement fut en général assez limité avant la Deuxième Guerre mondiale, tout comme sa volonté de lutter à grande échelle et de façon permanente contre les problèmes en la matière.

Le premier ensemble d'habitation financé par le gouvernement fédéral au Canada fut achevé en 1920. Les bâtiments d'Hydrostone à Halifax, maintenant protégés par désignation patrimoniale, furent construits à la suite de l'explosion qui détruisit une partie de la ville, dont plusieurs maisons. Thomas Adams d'Angleterre, principal planificateur du projet, mit en avant l'idée selon laquelle le gouvernement fédéral avait la responsabilité de fournir des logements en application de la *Loi sur les mesures de guerre*. Cette idée se répandit graduellement, à mesure que les Canadiens allèrent s'installer dans les centres urbains après la Première Guerre mondiale. À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral avait institué des prêts

[2] Aron Spector, « Housing Need in 2000 – Good News for Working-Age Canadians », *Habitation canadienne*, vol. 19, n° 2 (automne 2002), p. 26-27.

pour la construction de logements neufs, dont on avait grand besoin. Le principal but que visait le gouvernement, en s'impliquant dans le domaine du logement, était de créer des emplois pour les anciens combattants.

Durant la dépression des années 1930, les municipalités subirent d'intenses pressions pour fournir de l'aide sociale aux plus démunis. L'escalade des coûts s'y rapportant alourdissait leurs trésoreries au point de les paralyser, et le Canada était quant à lui aux prises avec de graves pénuries de logements destinés aux plus dépourvus. Les municipalités se regroupèrent alors pour enjoindre au gouvernement de fournir de l'aide au logement, démarche qui serait reprise quelques années plus tard. La *Loi fédérale du logement, 1935*, accrut la participation du gouvernement fédéral, mais il s'agissait là d'une mesure à court terme visant essentiellement à créer des emplois. Selon l'une des dispositions de cette loi, le gouvernement devait travailler avec les établissements de crédit locaux à l'établissement de prêts pour la construction d'habitations. La *Loi* prévoyait aussi des périodes d'amortissement plus longues, ce qui permettait aux ménages à revenu peu élevé de contracter un prêt hypothécaire assorti de mensualités qui étaient à la mesure de leurs moyens. Fallis (1995) remarque que, selon certains auteurs, le gouvernement fédéral serait intervenu pour la première fois dans le domaine de l'habitation par hasard, en tentant de favoriser la reprise économique durant la sombre période des années 1930.

La Loi nationale sur l'habitation, 1938

La *Loi nationale sur l'habitation* (*LNH*) fut instituée en 1938. Les demandes de prêts commencèrent à se multiplier de manière spectaculaire, car l'amélioration des conditions d'emprunt permettait désormais aux ménages à revenu peu élevé d'obtenir un prêt. Ces changements marquèrent un tournant important. En matière de politique du logement, la *LNH* donna au gouvernement fédéral un rôle allant bien au-delà des mesures de guerre et de la création d'emplois. Le résultat clé devint le logement même.

Au moment où la Seconde Guerre mondiale tirait à sa fin et où les politiques économiques keynésiennes commençaient à faire leur chemin, les municipalités poussèrent à nouveau le gouvernement fédéral à intervenir beaucoup plus activement dans la production de logements et dans l'amélioration des bidonvilles. En 1944, le Comité consultatif de restauration, présidé par Cyril James, publia un rapport présentant le logement dans le vaste contexte social de la reconstruction d'après-guerre. Établissant des liens encore pertinents aujourd'hui, le rapport James affirmait : « La sécurité sociale ne se suffit pas en soi. Elle doit faire partie d'un vaste programme visant à améliorer les ressources humaines d'une nation, où

les éléments comme le logement, la politique nutritionnelle et l'éducation tiennent des places importantes[3]. »

Temps de guerre et pressions d'après-guerre : les mesures prises

La Wartime Housing Limited, créée en 1941, construisit 26 000 logements locatifs en six ans. La plupart de ces habitations étaient censées être temporaires, mais elles existent encore aujourd'hui, après avoir logé plusieurs générations de Canadiens. L'accent était mis sur les villes.

En 1944, la *Loi nationale sur l'habitation* fut révisée de façon à prévoir du soutien aux universités pour former une nouvelle génération d'urbanistes. De plus, elle déboucha sur la création de la Société centrale d'hypothèques et de logement, prédécesseur de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Vers la fin de 1946 fut établie, à la SCHL, une division de la recherche ayant pour mandat de lancer un programme de recherche sur l'urbanisme.

À la fin des années 1940, il devint évident que le soutien relatif aux prêts hypothécaires était insuffisant. Une modification apportée à la *LNH* en 1949 prévoyait que les gouvernements fédéral et provinciaux se partageraient le déficit dans des proportions respectives de 75 et 25 %. Ce fut le début des subventions permanentes versées aux ménages à faible revenu. Toutefois, cette approche continuait encore de déranger.

En 1954, l'assurance prêt hypothécaire LNH remplaça un régime public-privé de prêts conjoints. Le nouveau système de prêts assurés reposait exclusivement sur l'apport du secteur privé, ce qui permit au gouvernement fédéral de cesser d'utiliser les deniers publics pour des prêts hypothécaires, sauf en tant que prêteur de dernier recours. L'assurance prêt hypothécaire est née du désir de favoriser l'abordabilité du logement tout en s'attaquant à la pénurie d'habitations qui perdurait depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Nouvel intérêt : la dimension urbaine

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL, s'impliqua de plus en plus dans les questions urbaines vers la fin des années 1940 et dans les années 1950. Stewart Bates, ancien président de la SCHL, imaginait « la cité [comme] principal

[3] George D. Anderson, *Notes de discours : politique canadienne de logement*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1987, Premier exposé, p. 21.

creuset des changements sociaux et économiques, et […] le logement comme principal outil de façonnement de cette dernière »[4].

On commença à s'intéresser à la suppression des bidonvilles. La première subvention en ce sens fut accordée en 1948 à la ville de Toronto pour la création de Regent Park, un ensemble de 1 056 habitations à loyer modique. D'autres projets furent réalisés par la suite dans d'autres grandes villes canadiennes. Le premier ensemble de logements publics fédéral-provincial vit le jour à St. John's, Terre-Neuve, en 1950.

Certaines modifications apportées à la *LNH* en 1956 donnèrent un nouvel essor à la rénovation urbaine, particulièrement dans les centres-villes. La SCHL finançait des études sur les questions d'habitation à l'échelle municipale, et les gouvernements soutenaient des relations et des partenariats verticaux actifs. Durant cette période, la SCHL participait activement au développement de nouvelles collectivités, de même qu'à l'octroi de prêts aux municipalités pour les infrastructures et aux universités pour le logement des étudiants.

En 1964, la *LNH* fit l'objet de modifications fondamentales. La rénovation urbaine allait devenir pour le gouvernement une priorité en matière de financement. Un nouveau programme de logement public fut inclus dans la *Loi*, et des prêts jusqu'à concurrence de 90 pour 100 de la valeur d'emprunt furent consentis à des groupes communautaires sans but lucratif et à des offices de logement provinciaux pour des habitations à prix modérés. Grâce au Programme des compagnies de logement à dividendes limités, les promoteurs privés et sans but lucratif qui construisaient des logements locatifs abordables avaient désormais accès à des prêts à faible taux d'intérêt.

L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine fut créée en 1968 pour réunir les responsables de la rénovation des quartiers urbains et les activistes du développement communautaire préoccupés par la régénération des collectivités urbaines du Canada.

La commission d'étude de Paul Hellyer

En 1968, le gouvernement mit sur pied la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain, présidée par Paul Hellyer, ministre libéral des Transports. Dans le rapport préparé à la suite des consultations de la Commission, on reprocha au gouvernement de n'avoir pas réussi à répondre aux besoins de

[4] George D. Anderson, *Notes de discours : politique canadienne de logement*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1988, Deuxième exposé, p. 11-12.

logement des ménages en milieu urbain, et en particulier à ceux des pauvres. M. Hellyer critiqua aussi les municipalités pour leur inaptitude à créer des collectivités variées et intéressantes et qualifia les grands ensembles de logements publics de « ghettos de pauvres ».

Département d'État chargé des Affaires urbaines

Devant l'inaction du cabinet à l'égard de son rapport, M. Hellyer démissionna. Le premier ministre de l'époque, M. Trudeau, nomma un ministre responsable de la SCHL. Pour la première fois, un portefeuille entier était consacré à la SCHL. Ainsi fut créé, le 1er juillet 1971, le ministère d'État aux affaires urbaines. Celui-ci accrut la présence du gouvernement fédéral dans le dossier du logement et des questions urbaines. C'est grâce à ce ministère que les Nations Unies tinrent leur première Conférence Habitat à Vancouver, en 1976.

Le ministère d'État aux affaires urbaines entama alors un mandat consistant à faire intervenir le gouvernement fédéral dans le domaine du logement et des affaires urbaines. Ce mandat ne jouissait toutefois pas d'un appui unanime. De l'avis des provinces, le gouvernement fédéral s'engageait dans un domaine qui relevait de leur compétence. Les rôles respectifs du ministère et de la SCHL étaient ambigus, et les relations entre les deux organismes étaient parfois tendues. Le ministère fut aboli en 1978.

Dans les années 1970, le gouvernement fédéral prit part à certains grands projets de réaménagement urbain, comme Granville Island à Vancouver, Market Square à Saint John et les Vieux-Ports de Québec et de Montréal. Il aménagea en outre de vastes terres lui appartenant en zones résidentielles et en collectivités (p. ex. Don Mills et False Creek).

L'entrée en scène du secteur communautaire dans le domaine de l'habitation

Toujours dans les années 1970, les secteurs communautaire et municipal sont devenus les protagonistes pour ce qui est de produire et de gérer, au niveau de la collectivité, des logements sans but lucratif avec le soutien financier de la SCHL. À cette époque apparut un nouveau modèle en matière d'habitation, axé sur les ménages à revenu faible ou modeste vivant dans des logements détenus et administrés par des organismes locaux sans but lucratif ou par des coopératives d'habitation. Les ensembles étaient en général plus petits que les logements publics construits auparavant, et ils s'intégraient mieux aux quartiers existants. Souvent, les résidents participaient à la conception et à l'aménagement d'ensembles, ainsi qu'à leur administration.

En 1973, la SCHL s'était résolument tournée vers les logements sociaux appartenant à des coopératives ou à des organismes sans but lucratif et s'adressant à des ménages de diverses classes de revenu. Furent instaurés de nouveaux programmes de logement prévoyant des subventions de démarrage et/ou des subventions à long terme pour la production de logements abordables destinés à des ménages à revenu faible ou modeste. D'autres programmes ont contribué à l'amélioration des quartiers. Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) et le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ) furent lancés en vue d'améliorer l'état des logements et des infrastructures dans les secteurs défavorisés des villes. On établit également le Programme d'aide pour l'accession à la propriété (PAAP) afin de permettre aux familles à revenu peu élevé d'acquérir leur propre logement.

En outre, il existait alors des mesures d'incitation fiscales visant à encourager le secteur privé à produire des logements locatifs abordables (Programme des immeubles résidentiels à logements multiples) ainsi que des prêts et subventions (Programme d'aide au logement locatif de la SCHL). Les dispositions sur les immeubles résidentiels à logements multiples furent incorporées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* en 1974. Elles permettaient aux investisseurs qui étaient propriétaires d'immeubles locatifs homologués de déclarer des « pertes » pouvant être déduites d'autres sources de revenu, de façon à diminuer l'impôt exigible. La portée des dispositions fut étendue aux particuliers et aux entreprises pour qui l'immobilier n'était pas le principal domaine d'activité. Les dispositions restèrent en vigueur jusqu'en 1979, et leur application fut prolongée pour l'année 1980-1981.

La dimension fédérale-provinciale-territoriale

Le logement social a toujours fait l'objet de relations fédérales-provinciales. Après la Seconde Guerre mondiale, les provinces commencèrent à assumer de plus en plus de responsabilités financières et administratives dans le domaine du logement social. Dans les années 1970, des organismes provinciaux d'habitation furent créés. Ils prirent en charge la mise en œuvre de programmes financés par le gouvernement fédéral. En 1978, les craintes de chevauchement conduirent à l'élaboration d'ententes fédérales-provinciales sur le logement et à la clarification des rôles. En 1985, une nouvelle série d'ententes furent négociées avec les provinces au sujet du logement social.

La production annuelle de logements sociaux atteignit un sommet au début des années 1980, pour ensuite se mettre à diminuer. En 1986, le gouvernement commença à consentir des subventions de logement social uniquement à des ménages ayant des besoins impérieux de logement, mettant ainsi fin à l'aide accordée aux ménages à revenu plus élevé dans les collectivités à revenus mixtes.

Bien que la production annuelle de logements sociaux ait été inférieure à 20 000 unités après 1985, tous les ménages qui en ont bénéficié étaient en situation de besoin impérieux.

Le tableau 1 indique le nombre de logements sociaux produits chaque année par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux depuis 1970, et le tableau 2 montre les dépenses consacrées au logement depuis 1970.

Tableau 1 - Production annuelle de logements sociaux (création de logements neufs et rénovation de logements existants)

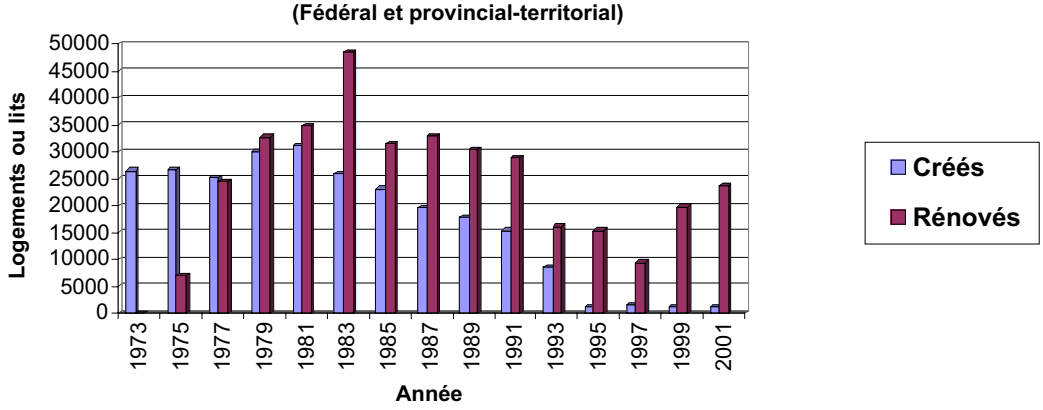
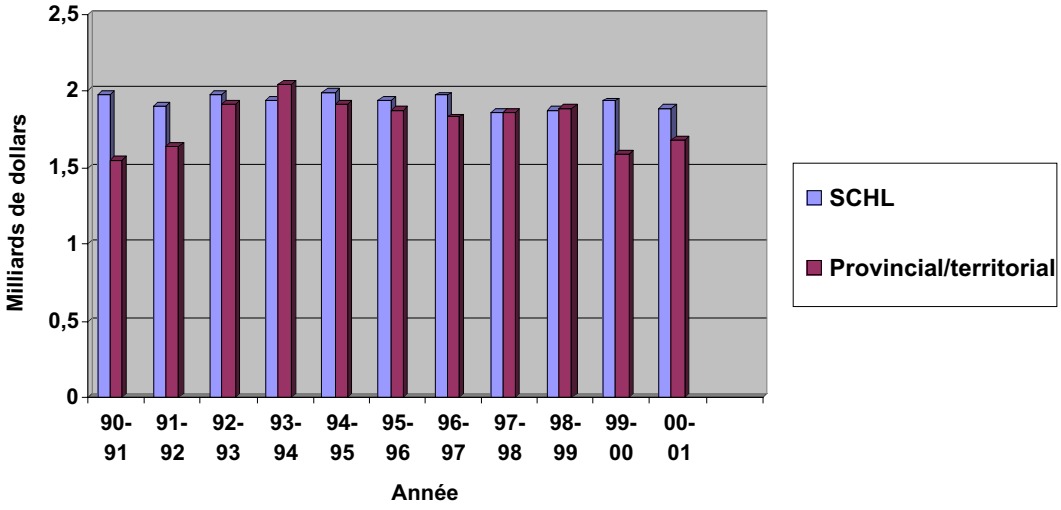


Tableau 2 - Dépenses annuelles consacrées au logement par la SCHL et par les provinces et territoires de 1990-1991 à 2000-2001



Retrait

La production de logements sociaux neufs subventionnés par le gouvernement fédéral continua de ralentir à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Dans le cadre des discussions constitutionnelles, on remit en cause le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine du logement. En 1992 fut rédigé l'Accord de Charlottetown, dans lequel on pria le gouvernement fédéral de transférer aux provinces six domaines de compétence, dont celui du logement. La clause 33 de l'Accord est formulée ainsi : « Il conviendrait que le logement soit reconnu comme une sphère de compétence provinciale exclusive au moyen d'une modification explicite de la Constitution et de la négociation d'ententes fédérales-provinciales. Il conviendrait de suivre à cet égard le processus exposé plus haut dans le cas des forêts[5]. »

Après le rejet par référendum national de l'Accord de Charlottetown, les programmes constitutionnel et fiscal du gouvernement du Canada ont pour ainsi dire convergé. Le budget fédéral de 1993 indiquait que le gouvernement n'augmenterait pas l'aide financière annuelle consentie pour le logement social, qui se chiffrait à l'époque à environ deux milliards de dollars. Cette aide servait en grande partie à subventionner les prêts hypothécaires visant des logements

[5] Gouvernement du Canada, *Rapport du consensus sur la Constitution : Charlottetown*, s.l., s.n., 1992, p. 13.

sociaux existants. Toujours selon le budget, le gouvernement n'allait plus financer le logement social au moyen d'engagements à long terme, sauf dans les réserves indiennes, parce que ces engagements « imposent la plupart des coûts de soutien au logement d'aujourd'hui aux contribuables de demain »[6].

Certes, le budget indiquait que les économies ainsi réalisées pourraient permettre d'offrir des programmes de logement pour les personnes nécessiteuses. Toutefois, cette décision mit un terme, fin 1993, au soutien du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la création de logements sociaux neufs.

Le budget fédéral de 1996 allait encore plus loin. Il annonçait que le gouvernement allait « clarifier davantage les compétences dans ce domaine » en offrant aux provinces et territoires la possibilité de prendre en charge la gestion des ressources en matière de logement social (pour ce qui est des 50 % de logements sociaux qui n'étaient toujours pas gérés par les provinces), et que la question du rôle des tiers dans l'administration du stock de logements sociaux serait étudiée avec les provinces et territoires. À ce jour, des ententes concernant le transfert du logement social ont été conclues avec neuf provinces et territoires, et environ 75 % des 640 000 logements sociaux sont administrés au niveau provincial-territorial.

Les subventions fédérales accordées pour ces logements cesseront au cours des trente prochaines années à mesure que les prêts hypothécaires arriveront à leur terme, et l'on prévoit une chute rapide vers 2020. Les fournisseurs étudient déjà divers moyens de garder les logements sociaux dans le secteur communautaire. On cherche aussi comment faire pour que les logements existants restent abordables au fil du temps, surtout compte tenu du fait qu'une grande proportion nécessitera des réparations importantes. Plusieurs provinces et groupes concernés par le logement ont contribué financièrement à un projet en cours dirigé par l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et destiné à examiner les questions que soulèvera la fin des subventions et des accords de mise en œuvre.

Stock de logements abordables : réapparition d'un rôle fédéral

Le logement abordable a effectué un retour marqué dans l'intérêt public vers la fin des années 1990, en même temps que les préoccupations croissantes concernant les sans-abri en milieu urbain, les infrastructures urbaines et la qualité de vie. Dans les principales régions métropolitaines du Canada, le taux d'inoccupation des appartements est descendu sous 3 %, et même sous 1 % dans plusieurs grandes

[6] Canada, ministère des Finances, *Le Budget 1993, Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'honorable Don Mazankowski, le 26 avril 1993*, s.l., s.n., 1993, p. 60.

villes comme Toronto. Le nombre de mises en chantier de logements locatifs est demeuré bas depuis lors.

Selon certains, la « crise » du logement social qui se préparait était causée par plusieurs facteurs, notamment les décisions que les gouvernements ont prises collectivement depuis le début des années 1990 de ne pas construire de logements sociaux, le manque d'intérêt du secteur privé pour l'investissement dans le logement locatif, la déréglementation du contrôle des loyers et les compressions budgétaires touchant les programmes d'aide sociale (surtout en Ontario).

Le gouvernement du Canada a manifesté un désir accru d'agir devant la diminution des mises en chantier de logements locatifs au Canada. Plus récemment, il a associé cette question préoccupante à la prospérité des centres urbains du Canada. Dans les discours du Trône de 2001 et de 2002, il est fait mention de l'intention du gouvernement de lutter contre la pénurie de logements abordables. Le discours du Trône de 2002 inscrit cet intérêt pour le logement abordable dans la volonté du gouvernement de rendre les centres urbains plus solides : « Le gouvernement accroîtra ses investissements en matière de logement abordable pour aider ceux qui en ont le plus besoin, en particulier dans les villes canadiennes où le problème est plus aigu. Il renouvellera l'Initiative de partenariats en action communautaire pour donner aux communautés les outils nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre de stratégies locales visant à réduire l'itinérance[7]. »

Comme suite au discours du Trône, le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget de 2003 qu'il était prêt à consacrer 320 millions de dollars de plus sur cinq ans au logement abordable dans le cadre des ententes existantes conclues avec les provinces et les territoires, en vue d'accroître l'offre au Canada. En outre, le Programme d'aide à la remise en état des logements a été reconduit pour trois ans, grâce à l'apport de crédits supplémentaires s'élevant à 128 millions de dollars par année. Il en est de même pour l'Initiative de partenariats en action communautaire, dont le financement annuel se chiffre à 135 millions de dollars.

Le 19 novembre 2002, le Groupe de travail libéral du Premier ministre sur les questions urbaines, présidé par M^{me} Judy Sgro, députée, a présenté son rapport final. Dans *La stratégie urbaine du Canada : Un cadre d'action*, il prie le gouvernement du Canada de mettre en œuvre une stratégie urbaine. Trois programmes prioritaires sont recommandés : un programme national de logement

[7] Canada, Gouverneur général, *Le Canada que l'on veut : Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-septième législature du Canada – 30 septembre 2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2002, p. 12.

abordable, un programme national des transports et un programme national d'infrastructures durables. Dans le rapport, les questions relatives au logement sont associées à l'importance de soutenir des régions urbaines concurrentielles. Selon le Groupe de travail, ces questions sont en train de devenir une priorité, tant à l'échelle nationale qu'au niveau régional.

3.0 Bâtir des villes prospères et diversifiées qui attirent le talent

Les auteurs reconnaissent généralement que la prospérité économique des villes et des régions urbaines est un important présage du bien-être économique d'un pays. Selon Bradford (2002) et Florida (2001), entre autres, les villes visant l'expansion économique doivent d'abord se faire attrayantes aux yeux des gens talentueux, et elles peuvent y arriver en faisant place à l'innovation et à un riche amalgame d'occasions d'apprentissage dans un milieu respectueux de l'environnement et diversifié sur les plans culturel et ethnique. Ces objectifs devraient être atteints dans un contexte favorisant l'inclusion et la cohésion sociales. Les villes doivent trouver des moyens de soutenir et de développer ces éléments pour promouvoir la prospérité économique.

On estime en général que le logement est important pour bâtir des villes prospères favorisant l'intégration. Torjman (2000), Clutterbuck et Novick (2002), Bradford (2002), Maclennan (2001), la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), Lankin (2002) et Cooper (2001) reconnaissent le rôle fondamental des logements abordables de qualité convenable dans la création du genre de collectivités et de villes qui, selon leurs recherches, sont essentielles à la compétitivité. D'autres chercheurs mentionnent le besoin de s'attaquer aux graves pénuries de logements abordables et de fournir logements et ressources aux sans-abri. La meilleure façon d'y parvenir consiste à développer des collectivités hétérogènes en ce qui a trait au revenu des ménages, conformément au concept de société englobante. Dans la documentation étudiée, les chercheurs sont tous d'avis que la santé, la compétitivité et la vitalité soutenue de nos villes tiennent aux investissements stratégiques effectués dans les composantes sociales de la collectivité, y compris dans l'offre de logements abordables de qualité convenable pour tous les citoyens.

Selon Maclennan (2001), le logement façonne une société. Il détermine comment elle fonctionne, comment elle réagit aux courants mondiaux et dans quelle mesure elle progresse sur les plans social et économique. Les caractéristiques sociales qui diffèrent d'une collectivité à l'autre influent sur la façon dont l'économie globale évolue dans un milieu. En conséquence, si l'on veut tirer parti des possibilités économiques, il faut examiner de près le fonctionnement des collectivités et le rôle

du logement dans ces dernières. À cet égard, Maclennan associe le logement à d'autres domaines sociaux, tels que la santé, la justice pénale et l'emploi.

Le logement est perçu comme un investissement dans les domaines susmentionnés, et comme une dépense. Maclennan défend les politiques du logement qui ne s'appliquent pas seulement aux plus nécessiteux et qui s'orientent vers une stratégie visant toutes les personnes qui, pour des raisons financières, ont du mal à se loger. Comme d'autres auteurs, il estime que la mondialisation n'a pas entraîné l'abolition des distances, mais qu'elle a au contraire amplifié l'importance de la collectivité en matière d'innovation. Selon lui, ce phénomène accroît le rôle des groupes communautaires dans l'apport de nouvelles idées et la mise en œuvre de programmes dans un large éventail de domaines.

Les innovations et les nouvelles idées émergent de contextes sociaux et de lieux particuliers. Elles sont cultivées dans des milieux qui développent le capital social par la confiance, la collaboration, l'échange d'informations et diverses formules comme les clubs, les lieux de rencontre et les rapports informels. Les marchés locaux deviennent alors des entreprises tant sociales qu'économiques. Selon Maclennan, la compétitivité économique passe par une approche qui favorise le respect et la compréhension de ces liens. Il associe le niveau local au niveau national et fait valoir qu'en comprenant le contexte local, nous aurons une meilleure compréhension du rôle national pertinent. Maclennan tente d'établir le fondement théorique de la nécessité d'investir dans la santé et le bien-être de la collectivité afin de devenir plus compétitif en tant que pays. Ce qui précède découle des travaux d'autres auteurs, dont Gertler et Florida, qui soutiennent que la compétitivité des collectivités locales et des centres urbains est le moteur de l'économie nationale.

Florida (2000) avance que les villes doivent attirer des gens créatifs et bâtir des collectivités diversifiées et ouvertes si elles veulent stimuler l'activité économique. Séduire l'industrie au moyen d'allègements fiscaux, de nouvelles routes ou d'autres stimulants financiers ne sert à rien. Certes, les mesures de ce genre peuvent donner des résultats pour le secteur primaire, mais pas autant pour l'industrie de l'information. Il existe un bien meilleur moyen d'encourager l'investissement : attirer le talent de la manière décrite dans ses études. L'industrie et l'emploi seront au rendez-vous dans les régions où il y a concentration de talents. Il cite même Carley Fiorina, présidente-directrice générale de Hewlett Packard, qui demandait aux gouvernements de cesser de donner argent et incitatifs aux entreprises. Attirez le talent, disait-elle, et les entreprises suivront[8].

[8] Richard Florida, *The Economic Geography of Talent*, Pittsburgh (Pennsylvanie), Heinz School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon University, 2000, p. .

Selon Florida, les attraits et la diversité sont les forces extérieures au marché que l'on associe aux villes compétitives. Les attraits peuvent comprendre divers services, notamment des commerces, des sites de spectacles et des parcs. Les endroits offrant de multiples attraits affichent une efficacité sous-jacente en matière de prestation de services. La diversité est liée à la race, à l'origine ethnique, à la nationalité, aux sexes et à l'orientation sexuelle. Florida affirme qu'un système ouvert comportant un groupement de quartiers interreliés attire des talents diversifiés. Les gens rechercheront des quartiers et des collectivités qui ont un certain intérêt pour eux, comme la présence de leur groupe ethnique ou d'une communauté gaie affichée. Il faut que les nouveaux arrivants sentent qu'ils peuvent être eux-mêmes[9].

Bien que ses recherches actuelles ne portent pas sur l'accès à des logements sûrs, Florida a indiqué, dans sa correspondance personnelle avec l'auteur de la présente étude, que le rapport entre le logement abordable et la compétitivité économique des villes est une question très importante qu'il ne fait que commencer à étudier (16 décembre 2002). Les méthodes de recherche de Florida ont été utilisées dans une récente étude canadienne réalisée par Gertler et coll. (2002). Il existerait une forte corrélation entre, d'une part, la proportion d'artistes et de créateurs dans une population, appelée « indice bohémien », et, d'autre part, la concentration d'industries axées sur les connaissances et les technologies. On a même découvert que l'indice bohémien permettait de prédire l'évolution des industries axées sur les connaissances mieux que l'« indice de talent » (proportion de personnes qui détiennent au moins un diplôme universitaire). Si les villes souhaitent attirer et retenir le talent, elles devront également attirer des gens créatifs ainsi qu'appuyer, soutenir et célébrer des groupes ethniques et raciaux diversifiés. Les membres de ces groupes ont tendance à converger vers certains types de régions où l'on retrouve un milieu social accueillant et hétéroclite. Ils ont besoin de logements à prix divers. Il est peu probable qu'un quartier dépourvu de logements abordables puisse soutenir une société affichant un indice bohémien élevé.

La qualité du milieu, affirme Florida, est le facteur crucial qui détermine la répartition du talent. La nouvelle économie est une économie horizontale caractérisée par des institutions horizontales. Les réseaux sociaux qui appuient les collectivités doivent également avoir des institutions horizontales capables de renseigner les personnes talentueuses au sujet des établissements d'enseignement, des possibilités culturelles, des perspectives de carrière et des occasions de perfectionnement. Selon Florida, le talent tend vers les organisations, les collectivités, les régions et les quartiers.

---

[9] *Ibid.*, p. 6-7.

Dans le cadre de leur étude sur les villes canadiennes, Gertler et coll. (2002) ont découvert que les villes devaient bouillonner d'idées, de savoir-faire, de créativité et d'imagination pour attirer le talent[10]. Certains facteurs sociaux – qualité de la vie locale, état de l'environnement naturel et des constructions, qualité des écoles, harmonie sociale, absence de d'actes criminels – sont indispensables pour attirer le talent et l'investissement, et ces facteurs dépendent des sommes que le gouvernement investit dans les programmes sociaux. Des logements abordables et des services de bonne qualité en matière de garde d'enfants sont le genre d'atouts qui contribuent à la prospérité d'une ville. Cependant, dans bien des cas, les villes les plus attrayantes affichent les prix médians les plus élevés en ce qui a trait aux logements (Florida, 2000). Les ménages à faible revenu et les nouveaux immigrants ont donc plus de mal à s'intégrer dans des régions offrant un bon potentiel au chapitre de l'emploi. Gertler affirme aussi qu'il doit absolument n'y avoir que peu d'obstacles pour les nouveaux arrivants[11], de sorte que les collectivités puissent accueillir un large éventail de ménages ayant divers niveaux de revenus.

Les villes canadiennes ont tendance à jouir d'une grande diversité ethnique, et leur indice bohémien est légèrement plus élevé que celui des villes américaines. Toutefois, le rapport entre les facteurs étudiés (créativité, diversité, talent, présence des industries axées sur le savoir) se sont révélés très similaires aux États-Unis et au Canada. La principale conclusion à tirer des travaux de Gertler et coll. peut se résumer ainsi :

[Traduction] « Un ensemble de liens étroits semble exister entre la créativité, la diversité, le talent et l'activité à forte intensité technologique qui stimulent la croissance économique des villes-régions du Canada – et de l'Ontario. Les politiques publiques adoptées par les trois ordres de gouvernement en faveur de l'immigration et de l'établissement, conjuguées au soutien des arts et de la créativité, ont contribué de manière indispensable à réunir les conditions favorisant l'expansion économique des centres urbains pour aujourd'hui et demain. Par ailleurs, ces résultats ont des conséquences plus vastes pour les politiques gouvernementales ayant trait au développement urbain et à la gestion de la croissance. En effet, ils portent à croire que les villes-régions de l'Ontario et du Canada devraient renforcer leur caractère urbain au moyen d'outils d'aménagement qui favorisent l'accroissement de la densité urbaine, le réaménagement de la ville

[10] Meric Gertler et coll., *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context*, s.l., s.n., 2002, p. 13.
[11] *Ibid.*, p. 17.

en zones polyvalentes et diversifiées, ainsi que la préservation et l'accentuation du caractère distinctif et authentique des quartiers[12]. »

La prospérité et la pauvreté cohabitent en milieu urbain. Elles sont alimentées par des moteurs économiques similaires. Une ville-région doit pouvoir répondre aux besoins de ses citoyens les plus pauvres afin de favoriser la diversité et la cohésion sociale – deux facteurs essentiels à la qualité de vie. Les villes-régions ont un certain nombre d'outils, notamment des outils d'aménagement, qui leur permettent d'accroître leur prospérité et leur diversité et de stimuler la production de logements abordables. En outre, l'aide d'autres gouvernements sera nécessaire en particulier pour les volets des programmes sociaux ayant trait à l'inégalité du revenu, dont il sera question plus loin dans la présente étude, mais aussi et surtout pour la production de logements destinés à des ménages à faible revenu.

4.0 Le logement en tant que pilier de l'inclusion sociale

4.1 L'inclusion sociale

L'inclusion sociale témoigne du fait que l'on reconnaît de plus en plus, à l'échelle internationale, que les investissements dans le capital humain et social sont essentiels à la prospérité économique et au bien-être humain[13]. Bien que les notions d'inclusion sociale et de cohésion sociale se recoupent, l'inclusion sociale suppose un examen approfondi du bien-être des gens et de la société. Une stratégie d'inclusion sociale implique que certains changements structurels sont apportés dans un grand éventail de domaines afin de favoriser la participation de tous les citoyens dans les sphères sociale, culturelle, économique et politique. Dans le cadre d'une telle stratégie, on admet l'importance de répondre à des besoins fondamentaux, comme le logement, pour que les individus puissent participer pleinement à la collectivité. Cependant, l'inclusion sociale ne se limite pas à la prestation de services de base. Dans le domaine du logement, il faut revoir la façon dont les programmes de logement sont conçus et administrés. Par exemple, la mesure dans laquelle un individu peut conserver et accroître son autonomie et sa confiance en soi en ayant un certain contrôle sur son logement (propriété partagée, responsabilité mutuelle, participation à la gestion) prend plus d'importance. Les fournisseurs de logements sociaux et de logements abordables doivent donc faire le point sur les suppositions concernant la prestation de programmes dans un contexte d'inclusion sociale pour veiller à ce que les droits des individus ne soient

[12] Richard Florida, *The Economic Geography of Talent*, Pittsburgh (Pennsylvanie), Heinz School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon University, 2000, p. 24-25.
[13] Tom Healy et Sylvain Côté, *Du bien-être des nations : Le rôle du capital humain et social*, Paris, Les Éditions de l'OCDE, 2001.

pas amoindris, mais qu'ils soient au contraire accrus autant que possible grâce au perfectionnement des programmes et aux pratiques qui en découlent.

Certains groupes de spécialistes canadiens en matière de politique sociale, notamment la Laidlaw Foundation et le Conseil canadien de développement social, appuient depuis quelque temps le principe d'inclusion sociale comme manière de voir l'inégalité et d'évaluer les interventions pertinentes. Leurs travaux ont suscité une nouvelle compréhension de l'utilité de recourir aux notions d'inclusion et d'exclusion dans le contexte canadien.

Durant l'été et l'automne 2002, la Laidlaw Foundation a mené, en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités, une série de consultations auprès des collectivités. Les responsables de la recherche, Clutterbuck et Novick (2002), ont constaté que les participants attribuaient un certain nombre de caractéristiques essentielles aux collectivités favorisant l'inclusion. La plus importante était que les gens soient traités équitablement, autrement dit que chacun ait un niveau de vie satisfaisant, ce qui comprend l'accès à un logement de bonne qualité.

De plus, les collectivités englobantes sont accessibles et ouvertes aux questions relatives à la diversité. Des services tels que le logement abordable et le logement en milieu de soutien devraient y être fournis de manière adéquate et adaptée aux réalités culturelles. Il y aurait donc lieu de prêter attention aux besoins particuliers de certains groupes, notamment les immigrants et les peuples autochtones, dont les besoins d'aide au logement et d'assistance sociale diffèrent parfois de la norme. Par exemple, les familles immigrantes ont souvent besoin de grands logements. Elles ont peut-être besoin d'aide pour communiquer ou pour connaître les services à leur disposition en matière de logement. Les villes doivent relever des défis de taille pour mettre en pratique de tels principes d'inclusion. Elles souffrent de ce que Bradford (2002) décrit comme la double réalité urbaine, soit les possibilités économiques et l'exclusion sociale[14]. Bien qu'un grand nombre de villes puissent contenir des milieux prospères, certains groupes sont complètement exclus des occasions créées.

À la suite de leurs sondages à l'échelle nationale, Clutterbuck et Novick (2002) ont conclu que les stratégies visant à bâtir des collectivités englobantes doivent être intersectorielles et à niveaux multiples pour permettre d'atteindre le genre d'objectifs qu'ils jugent essentiels. Les participants ont reconnu le besoin d'accroître la participation civique mais ont aussi souligné le besoin de ressources suffisantes

[14] Neil Bradford, *Smart Cities? Multi-Level Governance and Local Partnerships*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002b.

pour créer une infrastructure sociale (financement du logement, du transport en commun, des bibliothèques, etc.). Huit cent trente des participants ont dénoncé, dans leurs réponses écrites, l'échec des systèmes de soutien sociaux. L'insuffisance de réseaux familiaux et sociaux au sein des populations à risque et les compressions budgétaires effectuées dans les services communautaires ont été relevées comme étant les deux principaux facteurs qui haussent le niveau de vulnérabilité. De nombreux participants ont mentionné le manque de logements sûrs et abordables et de services de garde d'enfants.

Selon Fallis (1995), il est important de reconnaître que l'actuel stock de 640 000 logements sociaux et l'investissement correspondant de quelque quatre milliards de dollars par année s'inscrivent dans la politique sociale. En effet, 45 % des logements sont occupés par des bénéficiaires du système de revenu de retraite, et, si l'on ne tient pas compte des personnes âgées, bon nombre des occupants ont recours à l'aide sociale et à d'autres mesures de soutien gouvernemental. En revanche, Fallis fait observer que le logement social et la politique sociale ont toujours été gérés séparément. Une approche plus unifiée pourrait amener les groupes concernés à examiner les besoins de l'individu ainsi que la façon dont les divers programmes se recoupent, et à déterminer si ces programmes permettent ou non de répondre aux besoins.

Chisholm (2002) affirme que le logement est étroitement lié à l'inclusion sociale. « Le logement est une passerelle qui nous relie à notre environnement immédiat et à la société en général. Il reflète le statut social, l'appartenance à la collectivité, et il constitue un point central pour se réunir avec des amis et sa famille. En ce sens, il a une incidence directe sur la mesure dans laquelle nous vivons l'inclusion ou l'exclusion sociale[15]. » D'après un projet de recherche de l'ACHRU décrit plus loin, l'inclusion sociale peut être perçue comme étant la capacité et le pouvoir d'action des gens – leurs moyens et leurs appuis – de contrôler leur vie. L'ACHRU examine la capacité et le pouvoir d'action en considération de la capacité de façonner l'accès à des logements sûrs dans un quartier salubre et englobant. Chisholm soutient que les règlements de zonage peuvent favoriser l'inclusion en permettant la coexistence de diverses catégories d'habitations, par exemple des logements collectifs de différents types dans la plupart des zones résidentielles, des appartements accessoires, etc. Le zonage d'inclusion encourage le développement de quartiers hétérogènes en ce qui a trait au revenu des ménages, permet de réserver certains terrains à la production de logements abordables et contribue à éviter la concentration spatiale de la pauvreté.

[15] Sharon Chisholm, « L'inclusion sociale : la capacité de faire son chemin dans la collectivité humaine », *Habitation canadienne*, vol. 18, n° 3 (hiver 2002), p. 13.

L'accueil de plus en plus favorable que l'on réserve à l'expansion intelligente et à la densification des collectivités peut être bénéfique pour l'environnement. Il peut favoriser la production de types de logements plus abordables, comme des appartements, des maisons en rangée superposées et des logements accessoires. Cependant, il peut arriver que l'appréciation des terrains fasse augmenter le prix des habitations, ce qui aurait pour effet de restreindre le nombre d'options de logement abordable. La revitalisation urbaine qui accompagne l'expansion peut entraîner l'embourgeoisement, ainsi que le déplacement des groupes de ménages à faible revenu. Le déplacement de ces populations peut accentuer les disparités, nourrir la ségrégation spatiale et raréfier de ce fait les occasions d'emploi et les options de logement abordable. Pour avoir des villes englobantes, il faudrait que les politiques municipales d'aménagement du territoire prévoient explicitement la production de logements pouvant convenir à différents ménages, quel que soit leur revenu.

La SCHL a examiné l'effet des réformes réglementaires et de la capacité de ces dernières à soutenir la production de logements abordables. Un rapport intitulé *Mandats pour l'abordabilité des logements : mesures réglementaires prises par des États, des provinces et des régions métropolitaines à l'appui de l'abordabilité des logements* examine comment certains États et provinces ont utilisé leurs pouvoirs afin d'exiger des municipalités qu'elles se servent de leurs règlements d'urbanisme pour soutenir la production de logements abordables[16]. Comme les municipalités s'intéressent de plus en plus à l'expansion intelligente, il faudra étudier comment la mise en œuvre de ces politiques peut préserver et accroître les possibilités de logement abordable et l'intégration de ménages à revenus divers dans les quartiers.

Un rapport de recherche de l'ACHRU sur le logement et l'inclusion sociale (Shillington, 2002) présente un cadre conceptuel qui définit en trois volets la façon dont le logement peut influer sur l'autonomie des enfants : symbolique – le foyer et le quartier auront une grande incidence sur la participation des enfants dans leur collectivité; physique – l'état du logement et le niveau de surpeuplement toucheront directement la santé des enfants; socio-économique – le genre de services et de soutien offerts dans le quartier aura une influence sur la capacité d'intégration de l'enfant dans la collectivité au sens large. Chisholm (2002) constate aussi que l'autonomie et la capacité sont liées au degré de participation des gens à la prise de décisions au sujet de leur foyer. En général, le logement en propriété offre une plus grande marge de manœuvre que le logement en location. Toutefois, si des

[16] Société canadienne d'hypothèques et de logement, Division de la recherche, *Mandats pour l'abordabilité des logements : mesures réglementaires prises par des États, des provinces et des régions métropolitaines à l'appui de l'abordabilité des logements*, Ottawa, SCHL, 2001, « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 95.

locataires ont la possibilité d'influer sur la gestion ou même sur la conception et l'emplacement de l'ensemble d'habitation, ils se sentiront alors peut-être plus autonomes et auront des logements qui répondent davantage à leurs propres besoins en matière de conception et d'emplacement. Les logements abordables communautaires ou appartenant aux résidents peuvent avoir une incidence sur l'exclusion et l'inclusion sociales, car cette formule d'habitation permet de trouver des moyens de favoriser la participation des résidents aux décisions qui touchent leur logement.

Récemment, des chercheurs au Royaume-Uni ont commencé à porter leur attention sur la définition et la mise en œuvre d'indicateurs pouvant servir à évaluer les changements nécessaires à la création de collectivités favorisant l'inclusion. La plupart des indicateurs ont trait au revenu. Notamment, le gouvernement s'est donné pour objectif de réduire le nombre d'enfants pauvres de 25 % sur une période de six ans. Un autre indicateur important est l'accès à l'emploi, ainsi que la réussite scolaire dans les divers groupes d'âge. Les indicateurs ne portent pas uniquement sur le niveau d'instruction maximal qu'atteignent les jeunes, mais aussi sur leur rendement scolaire tout au long de leur cheminement. Le rapport intitulé Monitoring Poverty and Social Exclusion (2002) n'est qu'un exemple d'une série de rapports et projets, de plus en plus nombreux, dans lesquels on a commencé à mesurer le progrès au moyen d'indicateurs d'inclusion sociale. Les ménages vivant dans un logement temporaire sont dénombrés, tout comme les sans-abri (sans domicile fixe). On peut donc choisir, à partir de ces recherches, des indicateurs se rapportant à l'investissement dans la politique sociale et la politique du logement au Canada.

4.2 Pauvreté croissante en milieu urbain

De 1990 à 1995, le nombre de pauvres dans les régions métropolitaines du Canada a augmenté de 33,8 %, alors que la population totale n'a crû que de 6,9 %. Bradford (2002) rapporte que la pauvreté progresse beaucoup plus rapidement dans les quartiers des centres-villes et dans les vieilles banlieues immédiates qu'en périphérie. Les Autochtones, les immigrants, les demandeurs du statut de réfugié, les chefs de famille monoparentale et les personnes de minorités visibles sont proportionnellement beaucoup plus nombreux dans ces quartiers ainsi que parmi les pauvres du Canada. Ce genre d'inégalité croissante a entraîné l'aliénation culturelle et l'isolement social. Les besoins considérables en matière de logement comptent parmi les symptômes de la pauvreté dans les quartiers défavorisés.

Au Canada, le taux de pauvreté dans les quartiers centraux des villes n'est pas aussi élevé qu'aux États-Unis, et l'on retrouve au Canada une plus grande diversité ethnique qu'au Royaume-Uni. Néanmoins, l'isolement social demeure un problème

important et croissant. Les groupes autochtones sont particulièrement défavorisés, affichant un taux de pauvreté en milieu urbain de plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale. Selon Hanselmann, les Autochtones sont surreprésentés parmi les sans-abri à Vancouver, à Calgary et à Edmonton, mais aussi à Saskatoon, à Regina et à Winnipeg, où il y a absence de données à ce sujet. De tels taux de sans-abri, affirme-t-il, sont symptomatiques de graves problèmes : consommation abusive d'alcools et de drogues, troubles de santé mentale, éclatement de la famille, sous-emploi, faible revenu, racisme. Nombre de ces conditions alimentent les problèmes en matière de logement[17].

Les villes se sont retrouvées sans ressources suffisantes pour s'attaquer à la concentration de la pauvreté, problème qui prend de plus en plus d'ampleur. En revanche, c'est aux villes qu'il revient de s'occuper des pénuries de logement, de l'établissement des immigrants, des services de garde d'enfants, etc. Gertler et coll. (2002) ont conclu que toutes les grandes questions de l'heure en matière de politique sociale – éducation, santé, pauvreté, logement et immigration – sont devenues des questions de politique urbaine[18]. C'est ce qui s'est produit dans bien des cas où il y a eu réduction des fonds fédéraux, provinciaux et territoriaux affectés aux programmes sociaux. Toutefois, Gertler met aussi l'accent sur le rôle important des fonctionnaires municipaux et des groupes communautaires, qui sont les mieux placés pour, d'une part, définir et comprendre les questions sociales stratégiques des collectivités et, d'autre part, se servir de liens horizontaux avec les groupes communautaires et les fournisseurs locaux de services de santé et de services sociaux en vue de concevoir des programmes appropriés.

À certains égards, le besoin urgent qu'ont les villes de fournir des services sociaux ne date pas d'hier. Au chapitre 2, il est mentionné que, selon Anderson, les villes avaient eu beaucoup de mal à répondre aux besoins croissants d'aide en matière de logement abordable pendant et après la Première Guerre mondiale, la dépression des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale, de même qu'au besoin urgent de rénover les quartiers centraux des villes dans les années 1960 et 1970. Encore aujourd'hui, les villes se retrouvent avec la responsabilité de procurer un toit aux sans-abri et d'enrayer la pénurie criante et de plus en plus sérieuse de logements abordables. Elles ont donc à nouveau uni leurs voix pour demander au gouvernement fédéral et aux provinces d'agir.

Bradford (2002) fait observer que le Canada a bénéficié d'un ensemble assez exhaustif de programmes fédéraux-provinciaux, dont divers programmes de

---

[17] Calvin Hanselmann, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, Calgary, Canada West Foundation, 2001, p. 7.

[18] Meric Gertler et coll., *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context*, s.l., s.n., 2002, p. 24.

logement appuyés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il ajoute toutefois que l'on ne peut vivre indéfiniment des retombées de ces investissements de longue date. Il faut créer de nouveaux programmes destinés à resserrer l'écart qui se creuse entre le coût du logement et les moyens des ménages. Il affirme que les structures de régie devraient permettre à un large éventail d'intervenants de participer au règlement de ces questions. Les villes ont déjà fait quelques progrès en ce sens, établissant des liens entre les administrations locales, le secteur du logement abordable et social, le secteur privé et les organismes communautaires. Cependant, les besoins en matière de logement abordable nécessitent beaucoup d'argent frais en raison de leur ampleur.

Le manque de logements abordables peut priver quelqu'un de ses liens avec la famille, les amis, la collectivité, les réseaux de soutien et les écoles, et de sa capacité de participer à la vie dans sa collectivité. Bradford (2001) fait valoir que l'absence de quartiers salubres, vivants et hétérogènes peut aussi faire obstacle à l'emploi. Par exemple, il peut y avoir des lacunes sur le plan du transport pour aller travailler, et la distance entre le domicile et le travail peut créer des embûches en ce qui concerne la garde d'enfants et le temps passé en famille. Vivre dans un quartier pauvre éloigne des possibilités d'emploi et peut même gêner l'obtention de renseignements sur les occasions d'emploi ou de formation. En revanche, l'aménagement de collectivités à revenu mixte où l'on intègre des logements abordables dans les nouveaux lotissements favorisera l'inclusion sociale.

Bradford affirme que, pour combattre l'exclusion sociale, il faudra notamment multiplier les interventions découlant de programmes dans des domaines comme le logement et la santé. Les peuples marginalisés doivent être remis en contact avec l'économie et la société. Toujours selon Bradford, les quartiers défavorisés ont besoin de logements pouvant convenir à un plus grand éventail de ménages en ce qui a trait au revenu. Le genre de diversité qu'engendre une telle approche est perçu par Bradford comme un puissant outil pour établir des liens sociaux et promouvoir l'engagement civique[19].

4.3 L'effet de proximité

L'effet de proximité met en relief les différences perceptibles des caractéristiques qui sont propres à certains quartiers. Par exemple, il se peut que la présence d'institutions culturelles ou d'établissements d'enseignement dans un quartier ait une incidence sur les résultats de vote, ou encore sur l'apprentissage des étudiants. Il se peut également que le statut socio-économique des résidents ou la

[19] Neil Bradford, *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002a, p. 38.

diversité des types de ménages et des horizons ethniques influent sur certaines sphères. Selon Maclennan (2001), il faut examiner la façon dont nous concevons les politiques du logement, en observant comment les collectivités et les quartiers sont touchés. On reconnaît généralement que la politique du logement est liée à d'autres domaines de politique sociale, tels que la santé, le développement de l'enfant, la pauvreté, la concentration de la pauvreté, la cohésion sociale et la durabilité de l'environnement. Cependant, peu d'études ont été réalisées pour déterminer comment fournir des politiques qui amélioreront la situation dans certains milieux (Maclennan, 2001).

Maclennan reconnaît que, dans le contexte actuel, les spécialistes en habitation doivent fournir et administrer des logements de façon à obtenir des résultats plus complexes, dans des circonstances plus difficiles et avec moins de ressources, sans avoir une idée claire des rôles et des liens pertinents[20]. Selon lui, les politiques en matière de logement devraient davantage tenir compte des différents objectifs visés par les divers ordres de gouvernement, et elles devraient s'inscrire dans le cadre plus général des objectifs économiques et sociaux. Il résume ainsi sa pensée sur le sujet : [traduction] « Croire que les politiques de logement se limitent aux subventions au loyer revient à mettre l'accent sur l'échec et à passer à côté de la dimension constructive des politiques en matière de logement[21]. »

Maclennan est d'avis que le logement devrait être perçu comme un mécanisme servant à favoriser l'effet de proximité dans les quartiers et les collectivités. Les politiques en matière de logement pourront influer de manière optimale sur le progrès économique et social à partir du moment où l'effet de proximité, les relations et les liens dans la collectivité seront bien compris. Des collectivités et des quartiers efficaces et interreliés créent des démocraties populaires qui cultivent l'innovation et le changement. L'évolution économique et sociale, postule Maclennan, se produit dans les quartiers, les collectivités et les réseaux d'affaires des villes. Il ajoute toutefois que la compétitivité à l'échelle mondiale peut renforcer l'effet de proximité. Une démarche ascendante devrait tenir compte de l'effet de proximité, et une démarche descendante devrait fournir les outils qui permettent aux quartiers de participer pleinement à l'activité économique.

Selon Maclennan, les programmes de logement des années 1970 et 1980 étaient plus ou moins créés pour répondre à un besoin non satisfait par le marché, ce dernier étant incapable de fournir des logements à toute la population. Les nouvelles politiques de logement doivent être axées davantage sur les résultats

[20] Duncan Maclennan, *Changing Neighbourhood Regeneration in Britain*, Glasgow (R.-U.), University of Glasgow, 2001, p. 2.
[21] *Ibid.*, p. 2.

que sur ces idéologies économiques. Certes, le marché continuera de produire la plupart des logements neufs, mais d'autres institutions comme la famille et la collectivité jouent aussi un rôle important. Les liens entre, d'une part, les gens et leur vie personnelle et professionnelle et, d'autre part, les institutions et le soutien auxquels la population a recours chaque jour doivent être pris en considération au moment d'élaborer des politiques en matière de logement. Les gouvernements ont besoin de miser davantage sur des mesures intersectorielles et des rapports horizontaux pour amener un éventail d'intervenants à mettre la main à la pâte : administrations locales, collectivités, personnes préoccupées par ces questions. Maclennan résume sa pensée en affirmant qu'une politique unifiée nécessite la reconnaissance et la mise en pratique des synergies, ainsi que la prise de décisions multisectorielles et multiniveaux par plusieurs agents[22].

Afin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de logement visant divers objectifs, il faut comprendre comment les quartiers fonctionnement au sein des villes, comment ils évoluent, et dans quelle mesure l'effet de proximité influe sur le rendement économique. On entend par « quartiers » la structure interne (commerces, écoles) ainsi que les liens avec les sources d'information, les établissements d'enseignement, les occasions de formation et les emplois à l'extérieur du quartier. Ces liens à des ressources externes – qu'elles soient régionales, nationales ou même mondiales – sont tout aussi essentiels que les infrastructures locales.

Maclennan décrit l'importance, mais reconnaît aussi la difficulté, de comprendre l'effet de proximité. D'innombrables variables comme le lieu, le fait ethnique, la pauvreté et la détérioration des quartiers jouent des rôles qu'il est difficile de dissocier. Le capital social même n'est pas simple à mesurer et, de toute façon, peu de sources de données statistiques fournissent des mesures qui permettent de déterminer les résultats et les corrélations. En revanche, ajoute Maclennan, il est indispensable que l'on comprenne quels mécanismes contribuent à la qualité et au capital social des quartiers.

Cooper (2001) considère que, chez les enfants, tout résultat positif est influencé par la collectivité et le quartier où ils habitent. Le coût du logement, le mode d'occupation et la stabilité revêtent aussi une grande importance; ils agissent sur la capacité du ménage à établir des liens et à contribuer au capital social dans le quartier.

Selon Bradford (2002), l'effet de proximité peut créer un mur entre les résidents et les voies de transport efficaces vers le lieu de travail, surtout lorsque les emplois

[22] *Ibid*., p. 7

disponibles se trouvent de plus en plus dans les secteurs de banlieue. L'isolement du quartier peut avoir pour conséquence que les résidents devront payer plus cher les denrées alimentaires et les services bancaires et qu'ils n'auront pas suffisamment d'aires de jeux adéquats et sûrs pour les enfants.

5.0 Le logement et la santé

5.1 Établir un lien entre le logement et la santé

Plusieurs études internationales mettent en avant les liens qui existent entre, d'une part, la santé et, d'autre part, l'abordabilité et la sécurité du logement.
Virginia Rauh, du Center for Children's Environmental Health de l'université Colombia, étudie les facteurs de stress d'ordre social, notamment les états chroniques et leurs répercussions sur la santé. Selon elle, le logement est un besoin fondamental, si bien que vivre dans une habitation délabrée constitue un facteur de stress assez puissant[23]. Elle estime qu'un logement de mauvaise qualité constitue un bon indicateur de stress dommageable pour la santé. En effet, les occupants de telles habitations ont tendance à afficher des taux plus élevés de mortalité infantile, d'anomalies congénitales et de cancers, ainsi qu'une incidence accrue d'asthme, de diabète et de maladies cardiovasculaires[24]. Les pesticides, les insectes nuisibles, la peinture au plomb, les tuyaux non étanches – tous des facteurs associés à la piètre qualité des logements – peuvent entraîner des symptômes caractéristiques d'une mauvaise santé. Rauh indique également que de hauts taux de vaginose bactérienne chez les femmes sont également associés à la qualité médiocre du logement habité.

En revanche, Rauh fait observer que la qualité de vie des familles qui habitent dans des logements détériorés varie énormément. Ces différences, dit-elle, peuvent s'expliquer par certains facteurs : qualité des relations de famille, sécurité du logement, partage de ressources, taux de criminalité dans le quartier. Il est donc important de tenir compte des caractéristiques physiques mais aussi sociales du logement et du quartier.

En outre, le coût élevé du logement peut rendre insuffisantes les ressources financières servant à l'achat de denrées alimentaires et de médicaments ou au chauffage. Selon une étude américaine publiée en 1999 par Housing America, les enfants en attente d'un logement subventionné courent six fois plus de risques d'afficher un retard de croissance que les enfants qui vivent dans un tel logement.

---

[23] John Tibbets, « Building Awareness of the Built Environment », à la rubrique NIEHS News, *Environment Health Perspectives*, vol. 110, n° 11 (novembre 2002), p. A671.
[24] *Ibid*., p. A671.

Selon cette étude, environ 21 000 enfants ont un retard de croissance parce qu'ils n'ont pas accès à un logement abordable, et les enfants logeant dans une habitation inabordable sont 50 % plus susceptibles de souffrir d'une carence en fer que les enfants qui habitent un logement subventionné. Naturellement, la situation des enfants sans-abri est encore plus grave. L'étude rapporte, entre autres, chez ces enfants :

- près de deux fois plus d'infections respiratoires et cinq fois plus d'infections diarrhéiques;
- sept fois plus de carences en fer, deux fois plus d'hospitalisations et une santé généralement beaucoup plus déficiente;
- plus de troubles psychologiques; la moitié des enfants en centre d'hébergement montrent des signes d'anxiété et de dépression[25].

Il existe au Canada un projet à l'état embryonnaire qui vise à déterminer les liens entre la santé et le logement. Un cadre de travail est en voie d'élaboration pour expliquer le rapport logement-santé. Dunn et coll. travaillent actuellement avec la SCHL et l'ACHRU à la définition d'indicateurs qui pourraient servir à effectuer ces rapprochements. Ils ont préparé un document de travail[26], et des consultations ont été tenues à Calgary, à Toronto, à Halifax, à Ottawa, à Montréal et à Winnipeg entre septembre 2002 et janvier 2003.

Dunn propose d'approfondir l'étude de trois grandes dimensions reliant la santé au logement : la dimension matérielle (état du logement, taille, coût et abordabilité relative), la dimension symbolique (logement perçu comme un refuge, une place dans la société qui dénote un statut et donne en sentiment de sécurité, d'appartenance et de continuité) et la dimension environnementale (rapport entre le logement et ce que l'on retrouve autour, le quartier, les commodités, la proximité des soutiens sociaux et personnels). Dunn recourt à une approche axée sur la santé de la population, selon laquelle une bonne santé repose davantage sur les caractéristiques sociales et économiques des individus et des populations que sur les soins médicaux et les comportements sains. Il cite des études qui appuient la notion voulant qu'il existe une corrélation directe entre le statut social et la santé. Les différences en fait de santé seraient associées à des facteurs de stress, en particulier à ceux que subissent les gens qui ont de la difficulté à obtenir des denrées alimentaires et un logement de base pour eux-mêmes et leur famille. Ces gradients sociaux dans la santé, postule Dunn, tendent à indiquer que le logement est le point par lequel converge un éventail de facteurs déterminants en matière de

---

[25] Megan Sandel, Joshua Sharfstein et Randy Shaw, *There's No Place Like Home: How America's Housing Crisis Threatens Our Children*, 1999, San Francisco, Housing America, p. 2.

[26] James R. Dunn, *L'approche de la santé de la population en fonction du logement : cadre de recherche*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2002.

santé. Dunn établit ainsi un lien entre la politique du logement et la politique de la santé. Le logement a une incidence sur la capacité d'une personne à se sentir en sécurité, à décrocher un emploi, à faire partie d'un quartier, etc. Des recherches plus poussées seraient nécessaires pour quantifier l'exactitude de cette hypothèse.

Il est possible d'obtenir des données dans le cadre d'enquêtes existantes, comme l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête nationale sur la santé de la population et l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, en ajoutant des questions sur les conditions de logement. Selon Dunn, il faudrait recueillir des données sur le développement de l'enfant en regard du logement, car de telles informations pourraient mettre en évidence des liens importants avec la santé et le rendement. Dunn affirme que de simples questionnaires, fournis par des producteurs de logements sociaux pour faire ressortir les différences de santé entre les personnes en attente d'un logement social et les personnes vivant dans un logement sûr, pourraient aussi révéler dans quelle mesure le logement peut contribuer à améliorer la santé.

5.2 Les sans-abri

Selon l'Association canadienne de santé publique (ACSP), l'absence de logement apparaît aujourd'hui comme « un problème de santé fondamental[27] » au Canada, comme en témoignent notamment l'augmentation de la mortalité et la diminution de la qualité de vie. Un abri sûr constitue, estime-elle, un préalable indispensable à la santé. Elle établit une distinction entre l'absence de logement absolue, soit celle qui caractérise tous ceux qui vivent dans la rue ou dans des centres d'hébergement, et l'absence de logement relative, soit celle dont souffrent les personnes vivant dans des habitations inabordables, de piètre qualité et peu sûres. Les répercussions sur la santé varient entre ces deux groupes. L'ACSP recommande au gouvernement d'inclure des questions portant sur la santé des sans-abri dans les enquêtes qu'il mène auprès de cette population, afin que des politiques adéquates en matière de santé publique soient formulées. Selon elle, deux principaux facteurs ont agi sur l'offre de logements abordables : la diminution du nombre de logements locatifs abordables, et l'embourgeoisement des villes, qui a fait baisser le stock de logements bon marché – notamment de maisons de chambres.

La santé et la propagation de maladies sont d'importantes préoccupations pour les villes en ce qui a trait à la qualité de vie. Par le passé, l'amélioration des conditions d'hygiène et de logement avait contribué à réduire l'incidence de la tuberculose. Or, cette maladie a refait surface dans certaines villes canadiennes. Hautement

[27] Chandrakant P. Shah et Matthew J. Hodge, *Déclaration de principe – 1997 : L'absence de logement et la santé*, Ottawa, Association canadienne de santé publique, 1997, p. 1.

transmissible, elle se propage facilement dans l'univers surpeuplé des centres d'hébergement, compte tenu de la proximité des lits. En outre, les sans-abri ont de la difficulté à gérer leur médication à cause du manque d'espace personnel et du degré élevé d'incertitude dans leur vie, ce qui représente un autre risque pour leur santé. Les sans-abri atteints du VIH ou du SIDA sont moins protégés contre la tuberculose, et leurs problèmes de santé sont souvent aggravés en raison de leur vulnérabilité à cette maladie. L'incidence des accidents de la route (piétons heurtés par un véhicule) et des engelures serait beaucoup plus élevée chez les sans-abri.

Les sans-abri manquent de bien des choses qui favorisent le maintien d'une bonne santé : revenu, statut social, réseaux de soutien, éducation, milieu sain pour les enfants, emplois, services de santé. « La pauvreté, le chômage, la maladie mentale et le déracinement constituent les principales causes et les principaux résultats de leur situation[28]. » Conjuguée à la réduction des services médicaux, l'absence d'options autres que la désinstitutionnalisation a contribué à augmenter le nombre de sans-abri parmi les personnes atteintes de maladie mentale.

6.0 Développement économique et social de la collectivité

6.1 Le capital social et le développement du potentiel : des nécessités

La notion de capital social a déjà été définie comme étant la qualité et la quantité des relations, des réseaux et des normes favorisant l'action collective parmi les gens et les organismes[29]. Trois stratégies sont données comme essentielles au développement du capital social :

- celle des liens personnels, qui fait croître la confiance et la coopération entre les individus et au sein des collectivités;
- celle du rapprochement, qui élimine les obstacles entre les groupes et les collectivités et facilite le travail de collaboration pour l'atteinte d'objectifs communs;
- celle de l'escalade, qui amène les collectivités à travailler ensemble pour le développement et le changement social à l'échelle des politiques et/ou des systèmes[30].

Ces stratégies peuvent éclairer l'analyse des politiques de logement abordable en présentant d'autres genres de retours possibles sur l'investissement dans l'habitation, lesquels nécessitent une compréhension et une participation accrues

---

[28] Nancy Miller Chenier, « La santé et les sans-abri », *Les sans-abri*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1999, p. 30.
[29] Social Planning Network of Ontario, *Social Capital Formation*, *E-bulletin n^{o}1*, s.l., Social Planning Network of Ontario, 2001, p. 1.
[30] *Ibid*., p. 1.

de la part des ministères. Puisque le logement est un besoin aussi fondamental, mais que ses modes de prestation comportent des variables tout aussi complexes, il peut créer un environnement favorable à l'amélioration du capital social des individus. Plusieurs facteurs peuvent jouer un rôle important : quartier, écoles, occasions d'emploi, harmonisation des styles architecturaux, unification de programmes de soutien du revenu.

Bradford (2002a) propose quatre cadres de référence pour orienter la discussion sur l'avenir des centres urbains :

- un cadre de grappe économique;
- un cadre d'intégration sociale;
- un cadre de développement économique communautaire;
- un cadre de viabilité de l'environnement[31].

Il fait valoir que tous les cadres de référence montrent l'inefficacité des paradigmes économiques traditionnels découlant des théories keynésiennes et néo-libérales. Les quatre incarnent l'essence du « caractère social des villes[32] » de Gertler et respectent à la fois les impératifs du marché et la stabilité de la collectivité. Ils englobent la notion de capital social, les occasions d'apprentissage, les réseaux locaux, mais les grappes co-existent parfois avec celles de la pauvreté et de la privation. Bradford souligne que les analystes en matière d'inclusion sociale cherchent à mettre l'accent sur l'égalité socio-économique.

Bradford (2001), entre autres, perçoit l'action communautaire – en commençant par le développement du potentiel – comme un moyen d'effectuer des investissements judicieux et efficaces dans des régions où il y a concentration de la pauvreté. Il faut que les habitants des quartiers pauvres développent leur capacité d'accès à des services et à des réseaux, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de leur quartier immédiat. À l'échelle de l'individu comme à l'échelle de la collectivité, le développement du potentiel est essentiel. L'amélioration d'un quartier, y compris l'accroissement des options de logement abordable, est optimale lorsque les habitants de la collectivité y prennent part. Le développement du potentiel et le réaménagement des collectivités se font plus efficacement lorsque des liens sont établis avec d'autres secteurs. Ce genre de liens contribue à l'atteinte de multiples objectifs, étant donné que différents buts et intérêts sont présentés. Mais avant tout, ils renseignent les participants sur les services et les mesures de soutien qui peuvent leur permettre d'améliorer leur situation. Au Canada et ailleurs, on a souvent eu recours, dans ce

[31] Neil Bradford, *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002a, p. 30.
[32] Meric Gertler, « Économie et société urbaines au Canada : La circulation des personnes, des capitaux et des idées », *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 3 (automne 2001), p. 130.

contexte, à une approche axée sur le développement économique communautaire (DEC).

Au Canada, le mouvement de DEC a réapparu dans les années 1990, époque où les programmes sociaux faisaient l'objet de réductions budgétaires et où la pauvreté s'intensifiait dans certains quartiers. Puisque l'approche repose sur l'implication des citoyens, elle tend à enrichir le capital social et à susciter un sentiment d'appartenance chez les participants. Bien des sociétés de développement communautaire se sont donné pour but premier de fournir des logements abordables, et les efforts de bon nombre de ces groupes sont corroborés dans les rapports du programme Solutions maison[33].

Parrainé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et géré par l'ACHRU, le programme Solutions maison a duré six ans. Il a bénéficié du soutien et de la participation active de la Fédération canadienne des municipalités, de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada. Soixante-six projets ont été financés dans le cadre du programme, qui n'existe toutefois plus; la plupart d'entre eux ont fait l'objet d'un rapport. Initiative modeste, Solutions maison a réussi à maintenir et à accroître la capacité de créer des logements abordables à l'échelle de la collectivité durant une période où les programmes de logement social subissaient des compressions budgétaires. Grâce à Solutions maison, qui était essentiellement un projet de recherche, plus de 400 logements ont été achevés. L'initiative a permis d'attirer de nouvelles sources de participation et d'investissement. Plus de la moitié des demandes de subvention reçues ont été présentées par des fournisseurs de logement non traditionnels. De nouvelles sources de financement ont été proposées, et des fonds fiduciaires pour le logement ont été créés dans certaines collectivités. En général, les groupes qui ont réussi à produire des habitations oeuvraient dans de petites collectivités où le coût du logement était peu élevé. Dans certains cas, la préparation même d'une demande de subvention suffisait à éveiller l'intérêt de la collectivité. Parmi les groupes dont la demande de subvention a été rejetée, quatre sur cinq ont poursuivi leur projet[34]. Les capacités communautaires développées dans le cadre de ce programme d'assez petite envergure ont permis à certaines collectivités de bâtir et de retenir un minimum de savoir-faire et de participer à de nouvelles initiatives, comme l'initiative fédérale-provinciale-territoriale en matière de logement abordable, lancée en 2001.

En revanche, le développement économique communautaire n'est pas considéré unanimement comme la meilleure approche pour les quartiers dans le besoin. Ces

[33] Disponibles sur le site Web de l'ACHRU, à www.chra-achru.ca
[34] Pomeroy, 2003.

derniers ne regorgent pas de ressources; il leur faut du soutien en matière de programmes et d'infrastructures pour que toute transformation soit possible. Bradford résume ainsi les dénominateurs communs des divers points de vue : [traduction] « Pour avoir des chances de réussir, le développement économique communautaire doit se faire dans un macro-environnement favorable[35]. » Certes, les liens horizontaux à l'échelon de la collectivité peuvent grandement contribuer à abaisser les niveaux actuels de concentration de la pauvreté et d'exclusion sociale, mais il est tout aussi important de conserver les relations établies avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il faut acquérir, à l'échelle locale, une compréhension des problèmes et obtenir l'accord ainsi que le soutien des grands bailleurs de fonds du gouvernement afin d'entamer la rénovation des quartiers pauvres. Par ailleurs, Dreier (2001) a fait valoir qu'en se limitant au quartier plutôt qu'à la région en général, l'investissement dans le développement économique communautaire peut accentuer la ségrégation spatiale.
Maclennan (2001) décrit deux types de stratégies axées sur la région : les stratégies de redistribution palliative, qui cibleraient la pauvreté sans but précis afin de changer les perspectives économiques de l'endroit, et les stratégies axées sur les politiques de développement régional, qui viseraient à amener la région à recourir de moins en moins aux mesures d'intervention. Parmi les politiques de développement régional, il distingue les politiques sectorielles, qui sont fondées sur les mesures prises dans un domaine précis, comme la création d'emplois ou l'amélioration des logements. Il décrit enfin les politiques de quartier incitant à l'action, qui ont pour but d'accroître la capacité des individus et des organismes locaux à faire en sorte que la région ait le potentiel de se régénérer de manière durable[36]. Dans un tel contexte de rénovation, un cadre de référence en matière d'inclusion sociale comporterait des stratégies de régénération de quartiers qui relient les politiques locales aux politiques générales et qui reconnaissent que l'amélioration sociale à long terme nécessitera aussi des mesures économiques simultanées et des rôles plus forts pour les collectivités[37].

6.2 La nécessité d'investir dans l'infrastructure sociale

La Fédération canadienne des municipalités soutient que les infrastructures ne se limitent pas aux conduites, aux routes et aux autobus[38], mais qu'elles comprennent

---

[35] Neil Bradford, *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002a, p. 41.
[36] Duncan Maclennan, *Changing Neighbourhood Regeneration in Britain*, Glasgow (R.-U.), University of Glasgow, 2001, p. 3.
[37] *Ibid.*, p. 21.
[38] Fédération canadienne des municipalités, *Early Warning: Will Canadian Cities Compete? A Comparative Overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe*, Ottawa, la Fédération, 2002a, p. 19.

aussi les lieux de rencontre publics et les logements abordables. La Fédération cite l'exemple de la Community Development Block Grant aux États-Unis, qui vise expressément les quartiers en dégénérescence. Elle mentionne aussi le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui appuie des projets sociaux, environnementaux et économiques dans les régions moins développées, celles en transition économique et sociale, ainsi que celles ayant un haut taux de chômage, un tissu urbain en détérioration, des logements en piètre état et un manque de d'infrastructures sociales[39]. Le Fonds a contribué à attirer de nouveaux investissements du secteur privé vers ces régions et à resserrer l'écart entre le revenu par habitant dans les régions en question et le revenu moyen au sein de l'Union européenne.

Pour les pays de l'Union européenne et les États-Unis, l'amélioration des logements est au cœur des efforts de revitalisation des collectivités dans le besoin. Bien que le Canada ne voie pas toute l'ampleur de la dégradation qui sévit dans certaines villes américaines ou européennes comme Manchester, déjà des signes donnent à penser que la concentration spatiale de la pauvreté s'intensifie considérablement dans certains quartiers de villes-régions, entraînant ainsi une insuffisance de possibilités économiques. Ces régions n'attirent pas le genre de talents qui, selon Florida (2000) et Gertler (2002), constituent une condition préalable importante à l'investissement.

Aux États-Unis, le programme des Community Empowerment Zones et des Enterprise Communities s'adresse aux collectivités pauvres. Lancé dans les années 1980, ce programme hybride donne le mandat de travailler avec les conseils de quartiers, de fournir du financement et de contribuer à la gestion des projets de rénovation urbaine. Depuis 1997, la Grande-Bretagne gère une série de programmes ayant pour but principal de s'attaquer aux problèmes à l'échelle locale tout en procédant à la rénovation d'habitations. Les problèmes locaux et régionaux sont examinés, et ils sont pris en charge par un groupe responsable de l'exclusion sociale au niveau du cabinet.

6.3 Le logement et le développement économique

Bradford (2002) craint que les villes canadiennes soient en train de vivre des retombées d'investissements effectués il y a plusieurs décennies et que leur potentiel de rénovation se bute à des structures de régie dépassées et à une imagination limitée en matière de politique. Le danger, c'est que le Canada se repose sur ses lauriers pendant que d'autres pays tentent de nouvelles

[39] *Ibid.*, p. 22. Initiatives Urban II et Interreg III (renseignements supplémentaires dans Internet).

approches[40]. Selon Bradford, l'attention réduite accordée aux activités de développement des quartiers et des collectivités, surtout en ce qui concerne les infrastructures et l'habitation, commence à se répercuter sur les taux de pauvreté dans les quartiers centraux et dans les vieux quartiers de banlieue, mais aussi sur le nombre de sans-abri.

Dans un rapport du Groupe Financier Banque TD, Burleton (2002) conclut que les villes du Canada ont terriblement besoin de soutien financier pour la réparation, le remplacement et la construction d'infrastructures. Pour lui, le logement social fait partie des infrastructures. Il affirme que la production déficiente de logements sociaux a entraîné des pénuries de logements abordables qui ont fait croître le nombre de sans-abri. L'investissement dans les infrastructures est perçu comme essentiel pour bâtir des villes compétitives. « Sans villes puissantes et combatives, nous n'atteindrons pas notre objectif de dépasser le niveau de vie des États-Unis en moins de 15 ans[41]. »

L'activité dans le secteur de l'habitation a une grande incidence sur l'économie canadienne. Les mises en chantier stimulent fortement la création d'emplois, notamment dans la construction, l'immobilier et la fabrication ainsi que dans le domaine juridique. Une fois les résidents établis, l'économie du quartier affiche des gains dans des secteurs comme celui des services. Par ailleurs, le secteur de l'habitation contribue au maintien de l'expansion économique en fournissant des options de logement pour le nombre croissant d'habitants et de travailleurs, de même qu'en attirant le genre de talents qui favorise le progrès économique.

Il est arrivé que l'on établisse des ententes spéciales assorties de plans de revitalisation plus exhaustifs pour certains quartiers urbains. L'Accord de Vancouver en est un exemple. Signé en 2000, il est le fruit d'efforts concertés du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, de la ville de Vancouver et de groupes locaux, et il comporte une dimension logement. L'un des grands buts de l'Accord était de créer des quartiers salubres, sûrs et viables, à commencer par le Downtown Eastside de Vancouver[42]. L'Accord est mis en œuvre en grande partie au moyen de partenariats et de consultations, de manière à tirer parti de la capacité communautaire et à établir les priorités.

---

[40] Neil Bradford, *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002a, p. ___.

[41] Derek Burleton, *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada*, s.l., Groupe Financier Banque TD, 2002, p. 4.

[42] Canada, Colombie-Britannique et Vancouver, *The Vancouver Agreement, An Urban Development Agreement between Canada-British Columbia-Vancouver regarding Economic, Social and Community Development in the City of Vancouver*, s.l., s.n., 2000, p. 5.

Maclennan (2001) situe carrément les politiques et programmes en matière de logement dans la sphère économique. Selon lui, le logement relie le progrès économique au progrès social par des rapports fondamentaux. Le marché du logement, affirme Maclennan, représente l'un des trois grands systèmes constituant toute économie et société[43]. De nos jours, ces systèmes sont le marché de l'habitation, le marché du travail et les marchés du crédit hypothécaire et des prêts. De l'avis de Maclennan, les marchés de l'habitation ont été façonnés par la mondialisation, et ils peuvent en atténuer les effets, comme l'alternance de forte expansion et de récession, l'instabilité cyclique des marchés de l'habitation et les inégalités localisées. Ces facteurs influent sur la compétitivité des régions. L'évolution économique est inextricablement liée à l'évolution sociale, qui est elle-même liée au lieu. La structure sociale agit sur le degré de cohésion, qui agit à son tour sur la régie et le potentiel d'innovation.

7.0 Une nouvelle façon de produire des logements abordables

7.1 Nouvelles pratiques d'acquisition

Depuis que l'on a cessé de financer les logements sociaux neufs au milieu des années 1990, peu d'habitations de ce type ont été produites au Canada en dehors de la Colombie-Britannique et du Québec. Durant la même période, la production de logements locatifs d'initiative privée a chuté fortement. Devant l'absence d'aide gouvernementale destinée à la création de logements sociaux, certains groupes désirant produire des logements abordables ont dû expérimenter de nouvelles approches. Sewell décrit cette transition et explique que la première source possible de revenu se trouvait du côté des ménages mieux nantis ayant les moyens d'investir davantage dans leur habitation. Il décrit plusieurs modèles : investissement avec remboursement de principal; investissement avec remboursement de principal et versement de l'intérêt; investissement avec droit de vente. Ces options avaient tendance à n'être accessibles qu'aux ménages capables de trouver le capital nécessaire et de payer des coûts de logement qui n'étaient que légèrement inférieurs aux normes du marché[44]. Ces partenariats publics-privés en matière de logement abordable ne servaient pas la clientèle traditionnelle des logements sociaux, soit les ménages à faible revenu.

D'autres groupes ont tenté de répondre aux besoins des ménages à revenu peu élevé. Très souvent, les logements étaient produits grâce à un travail de

---

[43] Duncan Maclennan, *Putting Housing in its Place: A Vision for the Future*, s.l., s.n., 2002, p. 4. Communication présentée à la National Housing Conference, Brisbane, Australie.
[44] John Sewell, *Houses and Homes: Housing for Canadians*, Toronto, James Lorimer and Company, 1994, p. 175.

collaboration réalisé au moyen de ressources provenant de divers secteurs non traditionnels. Cependant, un nombre modeste d'habitations ont été créées, et les efforts requis pour trouver et obtenir du financement ont été énormes en comparaison. En revanche, les nouveaux ensembles proposent des méthodes de planification et de mise en œuvre novatrices, dont bon nombre tiennent compte des priorités, de l'expertise, des ressources communautaires et des idées des résidents de l'endroit.

Les nouvelles méthodes de production de logements abordables diffèrent des programmes traditionnels de logements sociaux en plusieurs points. La plupart ne dépendent pas des engagements à long terme (entre 15 et 50 ans) du gouvernement pour l'obtention de subventions visant à réduire les coûts d'exploitation. Certes, les subventions et contributions de démarrage ont remplacé ce genre de financement, mais elles ne servent qu'à ramener le coût du logement aux niveaux du marché. Or, la plupart des ménages en attente d'un logement social n'ont pas les moyens de payer les loyers du marché. Les programmes de supplément au loyer émanant des gouvernements ont fourni, pour certains ensembles, une aide supplémentaire permettant à des locataires à faible revenu d'y habiter. Dans le cadre de ces programmes, des subventions mensuelles sont versées pour réduire le loyer à un niveau accessible pour le ménage, c'est-à-dire 30 % de son revenu brut. Malheureusement, les ententes de supplément au loyer sont de courte échéance. Comme leur durée est inférieure à la période de remboursement d'un prêt hypothécaire, la viabilité financière à long terme s'en voit affaiblie.

Certains groupes ont eu de la difficulté à obtenir des fonds privés. Les seuls ayant réussi ont utilisé des moyens créatifs pour réunir les sommes nécessaires et possèdent une compréhension très pointue des méthodes de financement dans le domaine de l'habitation.

Par le passé, la SCHL garantissait les prêts hypothécaires consentis pour la totalité des coûts d'immobilisation relatifs à un ensemble. Désormais, les groupes ne peuvent obtenir un prêt que pour une partie de la valeur marchande de l'ensemble, et ils doivent trouver eux-mêmes le reste des fonds nécessaires. Ils doivent également convaincre les prêteurs de la viabilité à long terme de l'ensemble et du faible niveau de risque financier.

L'appui des œuvres de bienfaisance pour la construction d'ensembles de logements est bien plus considérable depuis 1994. La SCHL rapporte qu'en général, l'aide caritative au logement abordable a servi à des communautés d'intérêts précises, comme des congrégations religieuses, et à des groupes ayant

des besoins particuliers, comme les personnes âgées et les personnes atteintes du VIH ou du SIDA[45].

Les deux projets décrits ci-après mettent en relief certaines des démarches récentes axées sur des partenariats dans le domaine du logement abordable, qui montrent aussi le genre de rapports horizontaux qui ont été créés. En outre, ces deux projets sont représentatifs de la diversité observée depuis l'abandon des programmes nationaux uniformisés.

1. Habitation-Intégration, Regroupement des organismes du Montréal ethnique sur le logement (R.O.M.E.L.), Montréal

Le Regroupement des organismes du Montréal ethnique sur le logement (R.O.M.E.L.), groupe communautaire ayant pour mandat de servir les nouveaux arrivants, a entrepris un projet à trois niveaux (logement, développement économique et service de garderie en milieu familial) dans le quartier Côte-des-Neiges à Montréal. Le projet devait mettre à contribution plusieurs partenaires, soit un organisme communautaire pour la création d'un service de cafétéria et un groupe de parents pour la mise sur pied de garderies, et prévoyait de la formation pour que les futurs résidents de la coopérative puissent gérer l'ensemble d'habitation une fois celui-ci achevé.

Le R.O.M.E.L. voulait tirer parti des ressources et de l'expertise déjà présentes dans le quartier. L'organisme a rencontré deux groupes ayant des objectifs similaires : l'Association des Résidents des rues Barclay, Goyer et Bedford (BGB), fournisseur local de services de garderie, et Multicaf, entreprise locale exploitant déjà un service de cafétéria abordable dans la collectivité. Trouver les immeubles appropriés à rénover s'est avéré difficile, car les règlements de zonage n'encouragent généralement pas l'aménagement d'espaces à vocation à la fois résidentielle, commerciale et communautaire.

Le Regroupement souhaitait se pencher sur certains problèmes auxquels se heurtent les nouveaux arrivants, notamment la discrimination dont ils font l'objet sur le marché de l'habitation et l'absence d'antécédents en matière de crédit qui rend difficiles l'ouverture de comptes d'électricité ou de téléphone, les négociations avec de nouveaux propriétaires, etc. Comme le R.O.M.E.L. voulait faciliter la transition des nouveaux arrivants au Canada, il a décidé de commencer par essayer de leur

[45] Société canadienne d'hypothèques et de logement, Division de la recherche, *Appui des organisations philanthropiques à la production de logements abordables*, Ottawa, la Société, 2000, « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 67, p. 2.

fournir un logement pour qu'ils puissent créer un réseau, apprendre la langue, obtenir l'accès à des services, établir un dossier de crédit, entre autres choses.

Le volet habitation du projet est financé par la province de Québec, par l'intermédiaire du Programme Accès-Logis. La province a versé une subvention représentant 45 % des dépenses en immobilisations, et la Ville de Montréal paye 30 % des coûts de réalisation. La Ville a aussi contribué à la réussite du projet en achetant un immeuble du quartier afin de créer un centre de services communautaires et une bibliothèque. La portion restante du coût total est financée au moyen d'un emprunt hypothécaire traditionnel. Grâce aux subventions, la coopérative est en mesure de demander des loyers abordables aux familles immigrantes à faible revenu.

Le R.O.M.E.L. a décidé d'acheter deux immeubles locatifs existants; ils étaient en piètre état et reconnus par la municipalité pour leurs défauts. Un architecte a modifié le plan d'étages pour aménager des logements plus grands pouvant accueillir des familles immigrantes nombreuses. Les habitations ne comptaient en général qu'une ou deux chambres, alors que les familles immigrantes ont souvent besoin de logements de trois ou quatre chambres. Chaque immeuble résidentiel comprend une salle communautaire pour la tenue de réunions et d'activités communautaires ou familiales. Les ménages locataires affichent différents niveaux de revenu. Certains ont déjà tissé des liens dans la collectivité.

Le projet prévoyait la présence éventuelle de petites entreprises à domicile. À titre d'exemple, un des locataires, réparateur de petits électroménagers, a pu exploiter une entreprise à partir de son appartement. En accueillant tout un éventail de locataires et en offrant des locaux communautaires à la collectivité en général, y compris à l'association du quartier, le R.O.M.E.L. croit que les voisins sont davantage en mesure de s'entraider, certains en gardant des enfants, d'autres en participant à des rencontres communautaires qui leur permettent de faire connaissance. La présence de petites entreprises dans les immeubles résidentiels favorise aussi les rapports entre les locataires et les voisins.

Le R.O.M.E.L. compte créer quelque dix-neuf emplois au service de cafétéria et de traiteur, qui offrira des repas abordables aux résidents du quartier. Le Regroupement définit cette entreprise de restauration comme une entreprise d'économie sociale, car elle encourage le développement économique de la collectivité tout en fournissant des services sociaux dont on a grandement besoin dans le quartier. Ce volet du projet n'est pas encore achevé. Il faut trouver des locaux adéquats dans le quartier.

Les administrations publiques à tous les paliers ont travaillé avec des groupes communautaires à la réalisation d'un projet visant de multiples objectifs autres que la production de logements. Les familles nombreuses, immigrantes pour la plupart, peuvent vivre dans des appartements de trois ou quatre chambres moyennant un loyer abordable. Le réseau de services de garde à domicile favorise la socialisation des enfants et fournit du soutien aux parents. Les nouveaux emplois destinés aux résidents du quartier permettent l'acquisition de nouvelles compétences et créent des débouchés sur le marché du travail. Le R.O.M.E.L. explique ainsi ses objectifs :

« En résumé, les axes du projet Habitation-Intégration visaient le soutien aux familles en matière de logements à coût abordable, le soutien à la petite enfance et le soutien à la réinsertion socioprofessionnelle des populations défavorisées dans un objectif d'intégration globale. Nous recommandons la mise sur pied de tels projets polyvalents qui correspondent aux priorités des populations. Autrement dit, la création de logement [sic] sociaux doit aller de pair avec la création d'entreprises et de services appropriés à la communauté[46]. »

2. Mike Gidora Place, Victoria Cool Aid Society, Victoria

La Victoria Cool Aid Society (VCAS) est un fournisseur de services sans but lucratif bien établi à Victoria. Elle voulait trouver un moyen de fournir des logements de bonne qualité à des personnes seules ou à des couples à faible revenu dans le centre-ville de Victoria, en privilégiant les prestataires d'assistance sociale ou de rente d'invalidité, les étudiants et les petits salariés. La VCAS souhaitait construire un immeuble qui mettrait en valeur le centre-ville de Victoria, soutenir le développement économique de la collectivité en aménageant des locaux destinés aux activités communautaires, et travailler dans le cadre d'un partenariat pubic-privé. Elle a dû réaliser son projet sans l'aide des programmes traditionnels de logement. Mike Gidora Place a été inaugurée en septembre 2000, dans le centre-ville de Victoria.

Le principal élément novateur du projet a été la conception de logements petits et modestes, mais habitables. L'immeuble renferme deux catégories de logement en fait de taille, et les habitations les plus petites ont une superficie de 187 pieds carrés. Puisque la VCAS ne voulait pas imposer aux résidents ses propres valeurs en ce qui a trait à la conception des unités, elle a consulté un grand nombre de locataires vivant dans des maisons de chambres ou dans de petits logements. Elle a construit un appartement-témoin qu'elle a fait visiter par des locataires éventuels, des fonctionnaires municipaux, des voisins et d'autres personnes intéressées afin

[46] Regroupement des organismes du Montréal ethnique pour le logement, *Habitation-Integration : rapport final*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001, p. 23.

de recueillir leurs commentaires. De cette façon, un ensemble de logements abordables a pu être produit en collaboration, et avec l'adhésion de la collectivité. Chaque logement comprend un réfrigérateur et une cuisinière standard, une salle de bains munie de trois ou quatre appareils, ainsi qu'une mezzanine de rangement. Ainsi, tous les logements sont entièrement indépendants les uns des autres, contrairement à ceux qu'occupaient auparavant les locataires, qui devaient utiliser des salles de bains et des cuisines communes.

L'autre grande innovation était le financement de l'ensemble. La VCAS a trouvé des partenaires disposés à consentir des prêts non traditionnels sans les garanties habituelles. Mike Gidora Place a été financée au départ dans le cadre du programme Solutions maisons, ce qui a permis à la VCAS d'explorer davantage le champ de ses idées. Pacific Coast Saving Credit Union a fourni le prêt hypothécaire de premier rang, et la Real Estate Foundation of BC, une subvention de même qu'un prêt hypothécaire de deuxième rang assorti de conditions souples. La Ville de Victoria a accordé une subvention et de nombreuses concessions tout au long du processus de planification et d'aménagement. La Vancouver Foundation a consenti une subvention, et la VanCity Community Foundation, un prêt hypothécaire de troisième rang ainsi qu'une subvention. La VCAS a elle-même fourni un apport en capital substantiel. La British Columbia Housing Management Commission a conclu une entente de supplément au loyer qui sera en vigueur pendant quinze ans.

La VCAS voulait « mettre sur pied un modèle commercial assorti d'une mission sociale »[47]. Sa mission consistait à stabiliser la vulnérable collectivité du centre-ville de Victoria en fournissant des logements à divers locataires, dont bon nombre avaient grandement besoin d'équilibre dans leur vie. Les locataires ont de faibles revenus et sont prêts à habiter des logements modestes. La VCAS a consacré beaucoup de ses propres ressources à ce projet. Afin de déterminer la valeur de sa contribution, elle prévoit évaluer le rendement économique mais aussi social du capital investi dans le projet.

7.2 Mettre à profit les liens avec la politique sociale et économique

On reconnaît de plus en plus les liens qui existent entre la croissance économique et le mieux-être social. Les institutions nationales et locales devront s'adapter au nouvel environnement de différentes façons. Gertler (2001) fait valoir que l'avantage concurrentiel d'une ville réside dans son dynamisme social et culturel ainsi que dans son attrait économique. Clutterbuck et Novick (2002) recommandent

[47] Victoria Cool Aid Society, *Mike Gidora Place : Une nouvelle solution de logement : Rapport final*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, [2001], p. 4.

que les institutions nationales et locales collaborent davantage pour établir un équilibre entre l'expansion économique et le développement social. Ils prévoient qu'en moins d'une dizaine d'années, les villes auront une infrastructure soit forte, soit faible, selon la qualité de leurs infrastructures physiques et sociales, et selon la façon dont ces dernières s'imbriquent et se renforcent mutuellement[48]. Les infrastructures dites faibles sont le fruit de pratiques qui continuent de traiter séparément les besoins sociaux et les besoins physiques des villes. Elles encouragent l'étalement urbain, accentuent la stratification sociale et augmentent les coûts relatifs au maintien de l'ordre. Les infrastructures dites fortes associent pour leur part les aspects sociaux et physiques. La production de logements abordables doit être repensée à l'intérieur de ce genre d'infrastructures, où l'on devrait retrouver des services sociaux et un milieu multiculturel accueillant.

Selon Clutterbuck et Novick (2002), une approche axée sur l'inclusion sociale nécessite la participation active des citoyens dans la planification locale et les processus décisionnels[49]. Les personnes ayant pris part aux consultations menées par la Fédération canadienne des municipalités et la Laidlaw Foundation dans le cadre des travaux de Clutterbuck et Novick ont fait connaître leurs opinions sur plusieurs sujets. Selon elles, c'est principalement au gouvernement fédéral qu'il revient d'établir des dispositions sur l'équité et des normes nationales dans divers domaines importants tels que la santé et le logement abordable. Par ailleurs, l'aide financière en matière de logement abordable est tout aussi importante pour les collectivités en milieu urbain[50]. Toujours selon les personnes consultées, ce sont les gouvernements provinciaux qui doivent aborder les questions d'équité à l'échelle régionale et accroître les ressources dans les domaines de l'éducation, des services à l'enfance et du logement[51]. En revanche, bien que les répondants préconisent une participation accrue des gouvernements fédéral et provinciaux, ils jugent essentiels les mécanismes favorisant l'implication des citoyens au niveau local. Ils reconnaissent le besoin d'avoir trouvé un juste équilibre entre les normes nationales et les initiatives locales lorsque vient le temps de s'acquitter des responsabilités de régie en vue de bâtir une infrastructure sociale forte[52].

Clutterbuck et Novick (2002) affirment aussi que, dans un cadre d'inclusion sociale, les mesures prises doivent être adaptées aux conditions locales lorsqu'il y a participation du gouvernement et de la collectivité à plusieurs niveaux. Il faudrait élaborer des stratégies coordonnées, en commençant par comprendre les besoins

---

[48] Peter Clutterbuck et Marvyn Novick, *Building Inclusive Communities: Cross-Canada Perspectives and Strategies*, Ottawa, s.n., 2002, p. 4.
[49] *Ibid*., p. 7.
[50] *Ibid*., p. 19.
[51] *Ibid*., p. 19.
[52] *Ibid*., p. 20.

des villes et des villes-régions. Il se peut qu'il faille adapter les structures existantes. Le travail de planification doit se faire dans un esprit de collaboration.

Lankin (2002) croit également que les municipalités devraient jouer un plus grand rôle. Celles-ci devraient être traitées comme des partenaires à part entière, au même titre que les autres paliers de gouvernement. L'auteur mentionne deux modèles fructueux : les Fonds municipaux verts, de la Fédération canadienne des municipalités, et l'Initiative de partenariats en action communautaire, de Développement des ressources humaines Canada. Ces initiatives permettent de reconnaître les besoins et les capacités des municipalités en matière d'application de programmes. Bradford (2002) décrit ce changement comme un pas vers l'intégration horizontale au moyen d'une collaboration verticale[53].

Dreier (2001), en faisant référence au système américain, recommande que tous les programmes financés par le gouvernement fédéral soient exécutés à l'échelle des régions métropolitaines : formation, placement sur le marché du travail, aide sociale, transport, infrastructures et logement. L'administration fragmentée de ces programmes représente un obstacle de taille pour ceux qui souhaitent quitter les quartiers pauvres des centres-villes[54]. Selon lui, il faut que les organismes responsables de ces domaines puissent coordonner leurs efforts au niveau régional. Il affirme que les politiques fédérales devraient aider les régions métropolitaines à créer les structures de régie nécessaires. La vitalité d'une ville passe par des quartiers prospères capables d'attirer des gens qui ont un bon choix d'endroits où habiter[55].

Selon Dreier, ni les programmes touchant les noyaux urbains ni les initiatives sans but lucratif mises en œuvre dans les quartiers n'ont freiné la concentration de la pauvreté ou amélioré les chances d'épanouissement des personnes habitant dans les quartiers centraux des villes américaines. Les occasions d'emploi sont rares, tout comme les écoles acceptables. Dreier estime que, dans tout quartier prospère, on devrait pouvoir retrouver des emplois, des parcs, des entreprises commerciales et des logements abordables. Il affirme que le gouvernement fédéral peut aider en adoptant des approches plus globales, axées sur le quartier ou la famille, qui donnent le sentiment de rechercher un but commun[56]. Il fait toutefois observer que ces initiatives ont beaucoup plus de chances de porter leurs fruits si l'on préconise une démarche régionale. Les habitants de ces quartiers ont besoin d'aide pour

[53] Neil Bradford, *Smart Cities? Multi-Level Governance and Local Partnerships*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002b.
[54] Peter Dreier, John Mollenkopf et Todd Swanstorm, *Place Matters: Metropolitics for the Twenty-first Century*, Lawrence (Kansas), University Press of Kansas, 2001, p. 211.
[55] *Ibid*., p. 215.
[56] *Ibid*., p. 215.

trouver des emplois qui amélioreront leur situation économique et leur capacité de faire des choix en ce qui a trait au logement et au quartier, même si le lieu de travail est situé à l'extérieur de leur quartier actuel. Dreier n'est pas très optimiste à l'égard des programmes de développement communautaire, comme celui des zones d'encouragement des entreprises, car ces derniers peuvent contribuer à aviver les forces qui sont à l'origine de la concentration de la pauvreté.

Certains auteurs (Clutterbuck et Novick; Bradford) recommandent l'établissement de nouvelles institutions et de réseaux officieux aux niveaux national et local comme moyen de créer une architecture différente pour que la prestation de programmes donne les résultats escomptés sur les plans social et économique. Maclennan (2001) fait valoir qu'il s'agit aussi d'un moyen d'atteindre divers objectifs d'une manière pluridimensionnelle, appropriée et plus rentable compte tenu du nouvel ordre économique.

8.0 Besoins en matière de logement des Canadiens vulnérables vivant en milieu urbain

8.1 Immigrants

Selon les données du Recensement de 1996, les ménages immigrants représentent 21 % des ménages non autochtones et non agricoles du Canada, soit quelque 2,1 millions de ménages. Cette année-là, 0,4 million de ménages, ou 21 % de l'ensemble des ménages immigrants, avaient des besoins impérieux de logement. Ces besoins étaient essentiellement manifestés par les nouveaux immigrants. En effet, 39 % des immigrants arrivés au pays entre 1991 et 1996 avaient de tels besoins. Les immigrants de fraîche date étaient également plus susceptibles de dépenser davantage que les non-immigrants pour se loger : 762 $ par mois en moyenne chez les premiers et 669 $ chez les seconds. Les immigrants présentant des besoins impérieux de logement habitent le plus souvent dans une région métropolitaine de recensement (RMR); c'est le cas de 84 % de ces immigrants, contre 58 % pour les autres ménages ayant de tels besoins. Au total, 74 % des nouveaux immigrants se sont installés à Toronto, à Montréal ou à Vancouver, ce qui constitue un net changement par rapport aux tendances migratoires observées antérieurement. Avant 1976, seulement 51 % des nouveaux immigrants s'étaient établis dans ces trois agglomérations. Ottawa-Gatineau, Edmonton, Calgary, Québec, Winnipeg et Hamilton, par contre, ont vu leur pourcentage de nouveaux immigrants régresser légèrement durant la période; celui-ci est passé de 16 %, avant 1976, à 13 %, en 1996. La ville de Toronto indique que le pourcentage d'immigrants qui invoquent une demande de statut de

réfugié comme raison pour être admis dans son réseau de centres d'hébergement est passé de 21 %, en 1998, à 27 %, en 2000[57].

Selon Freiler, les changements démographiques attribuables à l'immigration et le stress financier découlant du transfert des responsabilités font ressortir la nécessité de s'intéresser aux questions d'inclusion et de diversité[58]. De plus en plus, la santé économique du pays est tributaire des compétences des immigrants. Le Canada devra accroître sa capacité de répondre aux besoins des nouveaux immigrants, en particulier dans le domaine de l'habitation. Pour Lankin, il sera possible d'y arriver en instaurant une collaboration entre les secteurs public, privé et bénévole. Les ordres de gouvernement doivent s'assurer que les compétences et le savoir-faire des immigrants sont entièrement mis à profit sur le marché du travail, mais ce sont les municipalités qui sont le mieux à même de créer un environnement accueillant pour les immigrants, en partenariat avec les élus municipaux et le secteur communautaire. Elle ajoute toutefois que cela ne pourra se concrétiser sans l'obtention de ressources supplémentaires.

Les villes canadiennes comptent parmi les plus diversifiées sur le plan ethnique. Les immigrants constituent 42 % de la population de la RMR de Toronto, 35 % de celle de Vancouver, 18 % de celle de Montréal et 16 % de celle d'Ottawa-Gatineau[59]. Papillon (2002) incite les responsables de l'élaboration des politiques à considérer les immigrants comme une force importante du développement durable des villes. Le Canada doit relever le défi de maintenir un environnement social viable malgré une diversification ethnique accrue. En revanche, cette diversité représente un atout important pour les villes canadiennes. Papillon avance que la diversité s'exprime et se vit à l'échelle locale, c'est-à-dire dans les quartiers, les écoles, les parcs et les terrains de jeu[60]. Les zones où vivent beaucoup d'immigrants se prêtent à la création et à l'innovation[61]. Bradford indique que l'innovation fondée sur le savoir – qui est essentielle à la réussite dans l'économie mondiale – prospère dans les localités qui regroupent des producteurs concurrentiels, valorisent la diversité des idées et des cultures et offrent à tous les résidants des occasions d'apprentissage[62].

---

[57] City of Toronto, *The Toronto Report Card on Homelessness 2001*, Toronto, City of Toronto, 2001, p. 4.
[58] Christa Freiler, *What Needs to Change? Towards a Vision of Social Inclusion for Children, Families and Communities*, Toronto, Laidlaw Foundation, 2001, p. 5.
[59] Martin Papillon, *Immigration, Diversity and Social Inclusion in Canada's Cities*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. 3.
[60] *Ibid*., p. 5.
[61] *Ibid*., p. 4.
[62] Neil Bradford, *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002a, p. 1.

C'est à l'échelle locale que les difficultés surgissent pour les immigrants et qu'elles doivent être résolues. C'est dans sa localité qu'on doit trouver un emploi et un logement. Il faut offrir un soutien pour permettre aux nouveaux immigrants d'accéder à la sphère économique des villes. Les longues listes d'attente pour le logement social, **les loyers élevés et les faibles taux d'inoccupation des logements locatifs d'initiative privée**, et la hausse du prix des logements pour propriétaires-occupants font qu'il est sans cesse plus difficile pour les ménages immigrants de s'établir dans une nouvelle ville. La santé et le développement durable des villes dépendent non seulement d'institutions et de politiques nationales, comme celles relatives au multiculturalisme et aux soins de santé, mais également de politiques et de programmes qui sont élaborés localement et peuvent apporter un soutien dans différents domaines, dont l'habitation et l'employabilité.

Lankin fait état d'importantes préoccupations en ce qui concerne le bien-être des immigrants et des groupes minoritaires. Elle cite une étude sur la pauvreté selon la race menée à Toronto par Michael Ornstein de la York University. Selon les résultats de cette étude, les familles d'origine non européenne sont beaucoup plus susceptibles d'être pauvres. La politique actuelle en matière d'immigration ne tient pas compte de l'accroissement constant de la pauvreté chez les immigrants vivant en milieu urbain. Même si les immigrants d'aujourd'hui possèdent davantage de compétences que les générations précédentes d'immigrants, leurs chances de réussir financièrement sont plus faibles. Lankin fait ressortir la concentration accrue de communautés de minorité visible dans les grands centres urbains. Elle rapporte un changement dans les pays d'origine des immigrants et l'absence de plans d'établissement. Elle ajoute qu'un grand nombre d'immigrants pauvres choisissent de s'installer initialement dans les proches banlieues des villes où, d'après Lee (2000) et Bradford (2002), la pauvreté est de plus en plus concentrée.

Lankin avance que la pauvreté en milieu urbain et le logement abordable sont deux questions inséparables[63]. Elle reconnaît le rôle joué par la diminution du revenu réel chez les Canadiens les plus pauvres et assimile la disparité grandissante entre les propriétaires et les locataires à l'abandon des programmes de soutien à la construction de logements locatifs. Cette situation a fait diminuer les options en matière d'habitation pour les immigrants. Lankin rapporte qu'entre 1984 et 1999, le revenu médian des propriétaires a augmenté de 24 % tandis que celui des locataires a régressé de 48 %. En bout de ligne, la hausse des loyers et le recul du revenu se traduisent par la progression du nombre de sans-abri.

L'immigration est une importante source de nouvelles compétences et de capital humain. Elle enrichit nos villes en offrant ce que Gertler nomme le « capital

[63] Frances Lankin, *Two Solutions for Urban Poverty*, United Way of Greater Toronto, 2002, p. 7.

culturel »[64]. Elle exerce également une influence sur bon nombre d'autres facteurs qui contribuent à la prospérité et à l'attrait de nos villes, à savoir la production alimentaire, l'architecture et les événements spéciaux.

8.2 Autochtones vivant en milieu urbain

Selon le Recensement de 1996, il y a quelque 800 000 Autochtones au Canada. Ce chiffre englobe les Indiens, les Métis, les Inuits et les personnes qui, sans s'être autodéclarées, étaient Indiens inscrits ou membres d'une Première nation. En 1996, il y avait 46 000 Autochtones à Winnipeg, 33 000 à Edmonton, 31 000 à Vancouver, 16 000 en Saskatchewan, 16 000 à Toronto, 15 000 à Calgary et 14 000 à Regina. L'âge moyen des personnes s'étant autodéclarées Autochtones était de 25,5 ans, soit environ dix ans de moins que la moyenne canadienne. Bon nombre d'Autochtones sont des enfants. En 1996, 35 % de la population autochtone était âgée de moins de 15 ans, contre 20 % chez les non-Autochtones; 18 % des Autochtones appartenaient au groupe des 15 à 24 ans, comparativement à 13 % dans le reste de la population. Toujours en 1996, 32 % des enfants autochtones vivaient dans une famille monoparentale; chez les non-Autochtones, le pourcentage correspondant était de 16 %. Dans les villes de Winnipeg, de Regina et de Saskatoon, près de la moitié des enfants autochtones faisaient partie d'une famille monoparentale (Statistique Canada, 2001).

Au cours des dernières décennies, on a observé un grand afflux de membres des Premières nations et d'Autochtones dans les régions urbaines (Novick, 2002). En 1996, 60 % des ménages autochtones vivaient dans une agglomération urbaine[65]. Cette année-là, 52 800 ménages autochtones non agricoles hors réserve habitant en milieu urbain avaient des besoins impérieux de logement. Le revenu moyen de ces ménages était de 15 140 $, soit environ 1 200 $ de moins que le revenu moyen des ménages non autochtones ayant des besoins impérieux de logement[66].

La SCHL signale que les ménages autochtones en milieu urbain déménagent 1,8 fois plus souvent que leurs voisins non autochtones. Les raisons à l'origine de ces déménagements sont les suivantes : abordabilité du logement, rupture de mariage ou éclatement de la famille, recherche d'un emploi ou de meilleurs

---

[64] Meric Gertler, « Économie et société urbaines au Canada : La circulation des personnes, des capitaux et des idées », *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 3 (automne 2001), p. 131.
[65] Peter Spurr, Ian Melzer et John Engeland, *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Conditions de logement des ménages Indiens de l'Amérique du Nord, Métis et Inuits au Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2002, 16 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-10.
[66] *Ibid.*

services communautaires. Selon les résultats d'un sondage restreint réalisé à Regina et Winnipeg, il arrive que l'accès aux services soit interrompu et que les enfants trouvent la transition difficile. Cependant, les répondants autochtones déclarent que leurs enfants n'en sont pas affectés. Ce phénomène peut s'expliquer en partie du fait que bon nombre d'entre eux gardent contact avec leur réserve lorsqu'ils sont à la recherche d'un nouveau logement en ville, et qu'ils seraient ainsi habitués à entretenir des relations à différents endroits. Malgré tout, ils mentionnent que des déménagements fréquents soulèvent des défis particuliers relativement aux nouveaux trajets à emprunter pour avoir accès aux services et aux occasions d'emploi. Ces difficultés sont multipliées pour les personnes dont les capacités de lecture et d'écriture sont faibles.

Le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de la SCHL a été instauré en 1978, à l'instar d'autres nouveaux engagements dans le logement social. Il a pris fin en 1993, en même temps que les nouveaux engagements dans d'autres programmes de logement social hors réserves. Durant cette période, 92 sociétés de logement urbain pour les Autochtones ont été constituées, et 10 301 logements ont été construits ou achetés. Le Programme « était destiné à aider des sociétés immobilières sans but lucratif à acheter des logements locatifs selon une formule de loyer calculé en fonction du revenu (25 % du revenu brut). La SCHL subventionne la différence entre les recettes que ces sociétés immobilières tirent de la location des unités et leurs coûts de fonctionnement[67] ». Mais les sociétés de logement urbain pour les Autochtones font davantage qu'offrir un logement. Selon la Commission royale sur les peuples autochtones, « […] l'environnement stable assuré par ces sociétés a permis aux locataires de se trouver des emplois, de poursuivre leurs études et, dans certains cas, de s'acheter une maison. Grâce aux services de counselling offerts, ces sociétés ont également aidé les locataires à accéder aux ressources gouvernementales et autres et à accroître ainsi leurs chances de devenir autonomes[68] ».

En milieu urbain, les Autochtones qui ne sont pas locataires d'un logement appartenant à une société de logement autochtone doivent se tirer d'affaire sur le marché. Tout comme pour les non-Autochtones, ils doivent composer avec des loyers élevés et une offre réduite de logements abordables. Outre ces défis, ils font face à de la discrimination. Par conséquent, ils s'installent généralement dans des quartiers où ils se sentent acceptés. Ces quartiers sont souvent en déclin et on peut y observer des « interventions policières musclées, [des] fenêtres grillagées, et [des] scènes de violence quotidiennes liées à la drogue et à l'alcool »[69]. Des

[67] Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 3 : Vers un ressourcement*, Ottawa, la Commission, 1996, p. 457.
[68] *Ibid*., p. 462-463.
[69] *Ibid*., p. 462.

initiatives en matière de logement, combinées à d'autres programmes, devront être mises en place afin d'améliorer le sort des Autochtones vivant en milieu urbain.

La Commission « a constaté que les leaders, les experts et les représentants des collectivités convenaient en général qu'il fallait rétablir les programmes de la SCHL visant ce groupe d'autochtones [vivant hors réserve], en y apportant les modifications appropriées pour en accroître l'efficacité et stimuler l'autonomie individuelle[70] ». La Commission considère que le retrait des fonds fédéraux a créé un vide, qui n'a pas été comblé par les provinces. En revanche, on ne peut pas s'attendre à ce que celles-ci le fasse. La création de certains moyens institutionnels a été favorisée par le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. On dispose ainsi d'une base importante pour bâtir d'autres projets, pour encourager la participation des Autochtones dans leur collectivité et pour soutenir leur autonomie économique. Les connaissances et l'actif accumulés au fil des ans permettent aux institutions autochtones de s'associer avec d'autres partenaires et, bien souvent, d'aller chercher des ressources supplémentaires pour le développement.

Devine (2002) soutient cette hypothèse dans ses travaux. Toutefois, il fait remarquer que seuls les groupes autochtones urbains expérimentés ont été en mesure d'obtenir des fonds dans le cadre de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC). Les trois projets menés à bien qu'il a étudiés ont tous été parrainés par des groupes autochtones bien établis ayant un solide dossier de réussites. Devine indique que ces trois organismes ont un conseil d'administration autochtone et une expérience manifeste en administration et en gestion. Ils savent comment présenter une demande en vertu d'un programme et ont été capables d'obtenir un financement provisoire ou d'affecter des fonds à même leurs propres réserves au besoin. Les liens les unissant à des organismes communautaires de soutien locaux et aux trois ordres de gouvernement découlent de l'investissement de longue date dans leur collectivité respective. Ces liens ont joué un rôle inestimable dans la réussite de leur projet.

Devine mentionne que ces groupes ont été en mesure de former des partenariats tant traditionnels que non traditionnels. Selon cet auteur, les relations traditionnelles sont celles nouées entre la collectivité autochtone urbaine en général et les ministères et organismes fédéraux, dont la SCHL, Service correctionnel Canada, la Fondation autochtone de guérison et Développement des ressources humaines Canada[71]. Les ressources non traditionnelles comprennent les banques, les

[70] *Ibid*., p. 466.
[71] George Devine, *Learning from Experience: Best Practices in Three Urban Aboriginal Homelessness Projects*, s.l., Association nationale du logement autochtone, 2002, p. 12.

groupements d'entreprises et les organismes caritatifs non autochtones. Devine ajoute que ces liens sont essentiels compte tenu du nouveau contexte de production de logements abordables. Il faut des institutions autochtones bien établies et expérimentées pour mener à terme des projets d'habitation. Non seulement elles disposent de ressources inaccessibles aux groupes moins expérimentés, mais elles épousent les valeurs spirituelles autochtones traditionnelles, ce qui contribue à renforcer la communauté autochtone et la culture traditionnelle. Malheureusement, les groupes expérimentés sont peu nombreux; bon nombre de collectivités ne sont donc même pas en mesure d'envisager de nouvelles possibilités de financement pour construire des logements abordables à l'intention des Autochtones.

Graham et Peters (2002) adoptent un point de vue semblable. Ils proposent d'accorder un soutien à l'employabilité et au logement :

[Traduction]
« Il devrait maintenant être évident que le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant dans la promotion de conditions favorables et de relations constructives en raison des liens fondamentaux qui l'unissent aux peuples autochtones du pays. Le "haut niveau politique" de cette relation, qui est en connexion avec les droits et la culture autochtones, occupe une place aussi centrale dans le traitement des questions autochtones d'ordre urbain que les politiques et la fiscalité du gouvernement fédéral dans la résolution de la question de la pauvreté en milieu urbain. Le gouvernement du Canada peut en outre jouer un rôle positif en accordant un soutien aux organismes autochtones actifs dans les villes lorsque ceux-ci tentent de partager leurs connaissances et de développer leur potentiel[72]. »

La situation vécue par les enfants autochtones est préoccupante. Selon Cooper (2001), 38 % de ces enfants faisaient partie d'un ménage ayant des besoins impérieux de logement en 1996, soit plus du double de la proportion observée chez les enfants non autochtones. Chez les ménages locataires en milieu urbain, cette proportion grimpe à 54 %. Cooper ajoute que l'état des logements qu'ils occupent est nettement inférieur à la moyenne, ce qui soulève des problèmes de salubrité et de surpeuplement[73].

Dans son rapport intitulé *Uncommon Sense: promising Practices in Urban Aboriginal Policy-making and Programming*, la Canada West Foundation établit un

[72] Katherine Graham et Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. 28.
[73] Merrill Cooper, *Housing Affordability: A Children's Issue*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001, p. 20-21.

programme d'action pour les populations autochtones en milieu urbain et définit certaines stratégies fructueuses. Elle souligne la nécessité de bâtir un capital social au sein des populations autochtones en les intégrant à des réseaux et en les aidant à nouer des relations. Pour les peuples autochtones, cela signifie qu'ils seront consultés pour les activités ayant une incidence sur leur vie et qu'ils pourront établir des relations de confiance avec les décideurs non autochtones et créer des liens dans l'ensemble de leur collectivité. L'application des programmes par des Autochtones est également considérée comme un élément essentiel de réussite.

Dans ce rapport, la Fondation incite fortement les gouvernements à écouter la collectivité. Les décideurs et les politiciens doivent traiter les dirigeants autochtones comme des égaux et obtenir l'avis de ceux-ci lorsqu'ils conçoivent de nouvelles initiatives. Des liens horizontaux entre ministères permettront d'adopter une approche plus systémique en vue de la résolution de problèmes. La Fondation demande aux trois ordres de gouvernement de se réunir plus fréquemment et de coopérer afin d'appuyer une culture favorisant la participation et une bonne application des programmes. À l'instar des membres de collectivités non autochtones, les répondants au sondage de la Canada West Foundation souhaitent une plus grande souplesse au niveau local et une fonction publique capable d'innover[74].

Bradford (2002) fait état d'un urgent besoin de s'intéresser au phénomène de l'exclusion sociale chez les Autochtones. Il avance que les Autochtones sont environ dix fois plus susceptibles d'avoir recours à des refuges d'urgence que la population en général. Il croit que l'application des programmes de logement abordable doit tenir compte de la culture particulière de ces groupes et que les peuples autochtones doivent y participer.

8.3 Les enfants et la sécurité du logement

Selon Jenson (2001), le bien-être des enfants est tributaire du logement puisque, d'une part, plus d'un demi-million d'enfants canadiens vivent dans un logement qui n'est pas abordable ou est de piètre qualité et que, d'autre part, des milliers d'enfants sont sans abri. Le Programme d'action national pour les enfants, qui a été entériné par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, a établi quatre buts essentiels, à savoir que les enfants :

1. « soient en santé sur les plans physique et affectif. Nous voulons des enfants qui soient aussi en santé que possible sur les plans physique et

[74] Calvin Hanselmann, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, Calgary, Canada West Foundation, 2001, p. 3.

affectif, dotés d'une estime de soi, d'une autonomie fonctionnelle et d'un enthousiasme solides, des enfants qui soient actifs sur les plans physique et mental, bénéficient d'un mode de vie sain, soient à l'abri des blessures et des maladies évitables et bénéficient d'un milieu de vie sain.

2. soient en sécurité. Nous voulons des enfants dont les besoins fondamentaux, notamment l'amour, le foyer, la nourriture, les vêtements, les loisirs et le jeu, sont satisfaits, des enfants qui sont à l'abri de la violence, de la négligence, de l'exploitation et de milieux dangereux et qui bénéficient du soutien d'adultes qui ont leur intérêt à cœur.
3. qui [sic] réussissent leur apprentissage. Nous voulons des enfants qui acquièrent un développement physique, affectif et social, des compétences linguistiques, des aptitudes à la lecture, à l'écriture et au calcul ainsi que des connaissances générales à la hauteur de leurs capacités, des enfants déjà prêts à apprendre tout au long de leur vie, de façon qu'ils puissent acquérir les capacités dont ils ont besoin pour leur épanouissement présent et futur.
4. [soient] engagés et responsables sur le plan social. Nous voulons des enfants capables de forger des liens stables avec des adultes qui ont leur intérêt à cœur lorsqu'ils sont jeunes ainsi que de nourrir des relations d'appui, à l'intérieur et à l'extérieur de leur famille, des enfants qui valorisent la diversité et le patrimoine culturels du Canada et qui en viennent à comprendre les droits et les responsabilités qu'entraîne l'appartenance à la société au sens large, des enfants qui se respectent et qui respectent autrui grâce au respect qu'on leur porte et qui comprennent les conséquences personnelles et sociales de leurs choix[75]. »

Se fondant sur des études entreprises pour le compte des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques par Merril Cooper (voir ci-dessous), Jenson (2001) avance que le manque de logements abordables nuit à l'atteinte des quatre buts susmentionnés. Un logement de piètre qualité constitue un danger pour la santé des enfants en raison des probabilités plus fortes de présence de moisissures, de plomb, d'amiante, d'acariens et de cafards. Le surpeuplement pose également des risques, car il peut avoir une incidence sur la réussite scolaire et accroître les tensions au sein de la famille. Un logement non abordable se traduit par un manque de nourriture pour les enfants, ce qui entraîne des difficultés accrues dans les activités sociales et récréatives et un état de santé précaire. Le plomb présent dans les éclats de peinture que l'on retrouve dans les habitations peu entretenues est plus facilement absorbé par les enfants qui n'ont pas une bonne alimentation. Les parents qui ont du mal à payer des frais d'habitation élevés

[75] Union sociale (en ligne), *Un débat public sur le Plan d'action national pour les enfants : Élaboration d'une vision collective*, partie VI : « Une vision collective à l'égard des enfants du Canada », dans Internet : http://www.socialunion.gc.ca/nca/June21-2000/francais/sharedvision_f.html

sont plus susceptibles de travailler de longues heures et souffrent davantage de stress, ce qui peut avoir des répercussions sur les enfants. Elle résume ses préoccupations en disant que les investissements faits dans le Programme d'action national pour les enfants constituent une étape importante pour le bien-être des enfants du Canada, mais que, si l'on veut que ces investissements soient vraiment efficaces, la qualité et l'abordabilité du logement doivent faire partie de l'équation[76].

Cooper (2001) considère comme urgent le besoin d'étudier les relations existant entre l'abordabilité du logement et le bien-être des enfants. Les changements économiques, sociaux, démographiques et politiques des dix dernières années ne sont pas étrangers aux problèmes de logement que nous connaissons actuellement et ont rendu les solutions possibles plus complexes[77]. Toujours selon Cooper (2001), pour atteindre les buts fixés, le Canada devra avoir une stratégie en matière de logement. Même en améliorant les services de garde d'enfants et les possibilités du côté de l'éducation, la situation des enfants continuera à se détériorer en raison de problèmes associés à l'absence de logements de qualité convenable et de prix raisonnable[78].

Les résultats de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) soutiennent eux aussi l'hypothèse que les quatre buts du Programme d'action national pour les enfants sont étroitement liés au logement. Un logement sécuritaire est essentiel à la croissance et au développement des enfants et les place dans un milieu physique et social qui a une grande influence sur eux. « On a établi des corrélations négatives entre la mobilité résidentielle en plus des caractéristiques socio-démographiques et le redoublement scolaire, la réussite scolaire, les troubles émotifs et comportementaux ainsi que l'obtention du diplôme secondaire[79]. » Cooper avance que, pour résoudre ces problèmes, le logement doit s'insérer dans le cadre réglementaire élargi du bien-être des enfants. Pourtant, le logement n'est pas un élément clé du Programme d'action national pour les enfants, et les besoins des enfants n'occupent pas une place prédominante dans la politique canadienne en matière de logement. Pour améliorer les perspectives d'avenir des enfants et pour assurer la réussite de ce programme, il faut instaurer des liens entre les personnes chargées de la politique relative aux enfants et celles travaillant à la politique sur le logement.

---

[76] Jane Jenson, *Housing is a Children's Issue*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001, p. 2.
[77] Merrill Cooper, *Housing Affordability: A Children's Issue*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001, p. 26.
[78] *Ibid*., p. 33.
[79] Dafna E. Kohen, Clyde Hertzman et Michele Wiens, *Changements de milieu et compétences des enfants*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1998, p. 12.

L'un des effets les plus néfastes de la pénurie de logements abordables est l'insécurité qui en résulte. Les enfants sont très affectés par des déménagements fréquents. On leur vole leur quartier et leur collectivité. Shillington (2002) et Cooper (2001) font tous deux mention de l'importance du sentiment d'appartenance à un quartier et à une collectivité dans l'engagement social, la santé et la sécurité des enfants. Ces facteurs ont également été invoqués dans un rapport concernant les résultats de l'*ELNEJ :* « On a établi des corrélations négatives entre la mobilité résidentielle en plus des caractéristiques socio-démographiques et le redoublement scolaire, la réussite scolaire, les troubles émotifs et comportementaux ainsi que l'obtention du diplôme secondaire[80]. » Les résultats indiquent également que le fait d'avoir déménagé trois fois ou plus est associé à des troubles cognitifs et comportementaux chez les enfants d'âges préscolaire et scolaire.

Un manque de logements abordables entraîne un nombre accru de placements en milieu d'accueil. Les résultats d'une enquête réalisée par la Children's Aid Society of Metropolitan Toronto, qui sont cités par Cooper (2001), montrent que la situation de logement de la famille est mentionnée dans 18 % des cas de placements temporaires d'enfants. De surcroît, pour les enfants placés, les conditions de logement du ménage étaient un facteur déterminant empêchant le retour de l'enfant dans sa famille. L'étude révèle qu'un logement sécuritaire et abordable pourrait réduire considérablement le nombre de placements et contribuer à stabiliser la situation familiale de telle sorte que le bien-être des enfants soit favorisé.

Les perspectives d'avenir des enfants sans foyer sécuritaire sont dangereusement menacées. Pourtant, le nombre d'enfants sans abri augmente. Dans la population sans abri, la plus forte croissance est observée chez les familles ayant des enfants. Par exemple, à Toronto, le nombre de familles admises en centre d'hébergement s'est accru de 76 % entre 1988 et 1996. De surcroît, en 1996, plus de 5 000 enfants étaient sans abri dans cette ville seulement[81]. Le rapport intitulé *Toronto Report Card On Homelessness* indique que le nombre d'enfants accueillis par le réseau de centres d'hébergement de la ville de Toronto est passé de 2 700, en 1988, à 6 200, en 1999, soit une hausse de 130 %[82].

Une enquête sur les services d'hébergement commandée par la SCHL révèle que plus de la moitié des enfants dont la famille a été accueillie dans un centre d'hébergement pour sans-abri étaient âgés de moins de cinq ans, et 30 %, de cinq à douze ans. L'estime de soi et le bien-être de ces enfants ont été compromis. D'autres problèmes ont été relevés dans les sphères du comportement, de la

---

[80] *Ibid.*
[81] Merrill Cooper, *Housing Affordability: A Children's Issue*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001, p. 9.
[82] City of Toronto, *The Toronto Report Card on Homelessness 2001*, Toronto, City of Toronto, 2001, p. 5.

réussite scolaire et de la sociabilité. Les répondants à l'enquête ont déclaré que les principaux problèmes vécus par les familles qui quittent le centre d'hébergement étaient l'aide financière et le logement abordable. Plus de la moitié des familles avaient également besoin d'une forme ou d'une autre de soutien pour maintenir des conditions de vie sécuritaires pour leurs enfants, mais les responsables des centres d'hébergement ont indiqué que le suivi auprès des familles était rarement assuré compte tenu des contraintes financières[83].

9.0 Le rôle du logement dans la protection de l'environnement

Selon la Commission Bruntland, le développement durable permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. En tant que bien de consommation, le logement peut avoir une incidence considérable sur cette capacité. Nous disposons de plusieurs choix aujourd'hui : protéger les terres labourables en évitant l'étalement urbain, réaménager les zones désaffectées, appliquer des principes d'expansion intelligente et de densification, recycler et rénover les bâtiments vétustes, opter pour des modèles éconergétiques afin de réduire les besoins en énergie des habitants et utiliser des matériaux de construction recyclés ou recyclables.

Le *Plan du Canada sur les changements climatiques*, publié en 2002, expose les buts que le Canada s'est donnés pour respecter son engagement à l'égard du Protocole de Kyoto, c'est-à-dire de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, y compris dans le domaine de l'habitation. Dans l'introduction, il est mentionné que les nouveaux marchés, dont le secteur du bâtiment résidentiel, offrent un bon potentiel d'économies d'énergie. Augmenter l'efficacité énergétique des logements neufs et existants peut grandement contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans son plan, le Canada indique qu'il atteindra ses objectifs en partie « en offrant aux propriétaires de maisons davantage de vérifications énergétiques à coûts partagés [et en poursuivant] les buts suivants : la rénovation éconergétique de 20 p. 100 du parc résidentiel »[84]. Toute nouvelle mesure gouvernementale visant à encourager les pratiques respectueuses de l'environnement dans le domaine de l'habitation devrait pouvoir s'appliquer aux logements abordables neufs. Les mesures et les pratiques volontaires ainsi que la construction de bâtiments éconergétiques permettront aux résidents d'ensembles de logements abordables d'aider le Canada à respecter son engagement (qui se chiffre à cinq tonnes par personne). Il est plus facile d'appliquer les nouveaux principes si l'on en tient compte dès le début des travaux. Grâce à ces

[83] Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Places et services à l'intention des enfants et des jeunes dans les centres d'hébergement pour familles sans abri*, Ottawa, SCHL, 2001, p. 1-4.
[84] Gouvernement du Canada, *Plan du Canada sur les changements climatiques*, s.l., s.n., 2002, p. 3.

changements, l'exploitation courante des logements sera plus abordable pour les ménages à faible revenu. L'efficacité énergétique à domicile a aussi l'avantage de réduire le coût des services publics.

Certes, les inquiétudes concernant les émissions prennent de l'importance, mais le développement durable en tant que moyen de favoriser la viabilité de l'environnement est un concept bien plus vaste. Torjman (2000) décrit le développement durable de la façon suivante : [traduction] « Le développement durable constitue un moyen holistique d'améliorer la qualité de vie. Il présuppose des liens intrinsèques entre le bien-être économique, le bien-être social et le bien-être environnemental. Tout changement touchant l'une des dimensions aura une incidence sur les autres. Du point de vue social en particulier, le bien-être humain est impossible en l'absence d'un environnement sain ou d'une économie dynamique[85]. »

La réduction de la pauvreté, l'investissement éthique ainsi que des collectivités sûres et bienveillantes comptent parmi les aspects sociaux du développement durable. Sans ces trois facteurs, le mieux-être social et la salubrité de l'environnement sont menacés. Pour parvenir à atténuer la pauvreté, à faire en sorte que tous aient accès à un logement, et à prendre l'engagement de réduire les émissions et de bâtir des infrastructures durables en tenant compte des ressources et des pratiques de la collectivité, il est essentiel que les collectivités travaillent ensemble.

Torjman fait valoir que la collectivité peut et devrait jouer un rôle important au moment de décider comment atteindre ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Les membres de la collectivité peuvent soupeser les options et déterminer quelle solution est la plus appropriée compte tenu de leurs besoins et de leurs ressources. Les solutions trouvées à l'échelle locale sont particulièrement pertinentes pour réduire les émissions. En effet, il peut s'agir de renforcer la fonction communautaire, de concevoir de nouveaux complexes immobiliers à vocations multiples, d'appuyer le travail à domicile, d'améliorer le transport en commun, de réduire les déchets solides afin de diminuer les émissions de méthane dans les décharges, d'accroître l'isolation des propriétés commerciales et résidentielles, et de réaliser des projets communautaires, comme la plantation d'arbres[86]. Torjman souligne, d'une part, que les trois aspects sociaux du développement durable (réduction de la pauvreté, investissement éthique, collectivités sûres et bienveillantes) nécessitent des solutions multifacettes plus

[85] Sherry Torjman, *The Social Dimension of Sustainable Development*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2000, p. 2.
[86] *Ibid.*, p. 6.

complexes que par le passé et, d'autre part, qu'il faudra des partenariats multisectoriels et des accords de collaboration[87].

La densification et la réutilisation des sites industriels donnent aussi des occasions de mettre en pratique les principes de viabilité. Fournier et coll. (1996) rapportent qu'il existe au Canada pas moins de 20 000 sites contaminés qui pourraient servir à la production de logements abordables. Bon nombre sont situés dans des zones urbaines, et leur superficie varie entre 0,1 et 100 hectares. Dans certains cas, il serait viable de réaménager le site, alors que dans d'autres cas, il faudrait une forme de soutien pour assainir le terrain en vue de créer des logements pouvant se vendre au prix du marché. Toute aide gouvernementale serait un investissement dans le développement de collectivités prospères et finirait par générer plus de recettes fiscales en retour. La plupart des terrains restent inexploités pour des raisons de responsabilité future. L'aménagement de ces sites est aussi entravé par la grande complexité du processus, qui comporte de nombreuses étapes d'approbation. Un plan d'évaluation et de restauration du terrain doit être élaboré. La matière contaminée peut être transportée dans une décharge ou encore traitée sur place ou ailleurs, ou alors un plan de gestion *in situ* doit être mis en œuvre. Les auteurs proposent que ces mesures traditionnelles soient accompagnées d'une méthode d'évaluation et de gestion du risque, qui consiste à évaluer le risque en tenant compte de la nature des contaminants et des modes d'exposition humaine possibles, puis à prendre des mesures appropriées. Selon les auteurs, une telle pratique accroîtrait l'offre de terrains pouvant être utilisés dans un proche avenir pour la création de logements abordables. La santé publique prime, mais tous les aspects de la santé doivent être pris en considération, y compris la nécessité de bâtir des collectivités ingénieuses et viables qui offrent des logements abordables et ont une incidence mesurable sur le bien-être des gens.

Le bien-fondé d'exploiter des zones désaffectées pour soutenir l'expansion intelligente, la densification et l'édification sur terrain intercalaire, y compris le logement abordable, est appuyé par une nouvelle étude, publiée par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et intitulée *Réhabiliter le passé, Construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada*. Dans le rapport, on prie tous les gouvernements d'élaborer une stratégie visant à réaménager les sites urbains contaminés réhabilitables. Le réaménagement de ces sites peut améliorer la qualité de vie dans les quartiers environnants, fournir des terrains pour la construction de logements abordables et freiner l'étalement urbain. Les zones désaffectées situées dans des secteurs urbains établis ou le long de corridors de circulation offrent un potentiel énorme. Bien que les coûts d'assainissement puissent être élevés, ces terrains

[87] *Ibid*., p. 6.

peuvent rapporter d'importants revenus fonciers et accroître la compétitivité de la ville. Les auteurs du rapport recommandent que le secteur public prenne l'initiative de présenter un plan d'action pour le réaménagement de ces sites.

Il faudra s'attaquer aux questions qui touchent la responsabilité civile et la responsabilité découlant de la réglementation, et réduire les délais d'approbation réglementaire. Lorsque des zones désaffectées sont réaménagées, c'est souvent pour y construire des logements. Le Québec, par l'intermédiaire de son programme Revi-Sols, a financé l'assainissement et la réhabilitation de 153 sites dans la province, principalement à Montréal et à Québec. À Montréal seulement, le programme a permis de créer 3 400 habitations neuves de divers types, modes d'occupation et prix, appuyant de ce fait l'inclusion sociale et la diversité en ce qui a trait au revenu des ménages.

10.0 Conclusions

10.1 Contrer la pauvreté en tenant compte de tous les citoyens

Maintes sources montrent que la concentration de la pauvreté augmente dans les villes du Canada. L'offre insuffisante de logements abordables rend laborieux les efforts déployés pour égaliser les chances d'épanouissement des gens. Afin de bâtir des collectivités unifiées et englobantes, il faut absolument un éventail d'habitations pouvant convenir à des ménages ayant différents niveaux de revenus. Les villes doivent utiliser leurs pouvoirs pour élaborer des plans d'aménagement qui permettent à tous les citoyens, quel que soit leur revenu, de cohabiter dans les quartiers. Les étudiants, les travailleurs intellectuels, les immigrants et les ménages à faible revenu auront tous besoin de trouver des logements de qualité convenable situés proches les uns des autres et à proximité des possibilités économiques. Si tous les quartiers n'offrent pas différentes options de logement (propriété, logements locatifs, maisons de chambres, etc.), la ségrégation spatiale dans les villes risque de s'intensifier, avec les divers inconvénients que cela comporte. Les stratégies de planification qui favorisent l'inclusion permettront aux villes de créer des quartiers plus harmonieux et moins stratifiés. La façon dont les villes s'adaptent à ces nouvelles exigences en matière d'habitation et font une place à tous leurs citoyens influera sur la performance économique globale du Canada. Il faudra investir beaucoup d'argent frais dans le logement abordable pour parvenir à relever ces défis.

10.2 Amener les différents secteurs à travailler ensemble

On peut produire des logements en tenant compte de plusieurs éléments à la fois : questions environnementales, développement de l'enfant, besoins particuliers des

Autochtones en matière de logement, et ainsi de suite. Cependant, pour soutenir des initiatives de logement qui permettent d'atteindre divers buts avec le même investissement, il faut un genre de structure différent en ce qui a trait à l'élaboration et à l'application des politiques. Les ministères gouvernementaux, les gouvernements et le secteur communautaire doivent travailler davantage ensemble. La participation des collectivités locales sera essentielle pour arriver à bâtir des collectivités prospères et dynamiques qui favorisent l'inclusion.

Pour que les villes puissent créer un sentiment d'inclusion et d'autonomisation, la revitalisation urbaine devrait se faire de manière à améliorer les réseaux de résidents et de groupes communautaires et à les utiliser. De plus en plus, les producteurs de logements abordables collaborent avec des organismes, des réseaux officieux, des groupes de locataires, des entreprises et des administrations publiques. Bien que ce travail demande énormément de temps, les avantages peuvent être durables, car les collectivités sont bâties et régénérées grâce à la participation active des habitants et grâce aussi aux organismes et aux mesures de soutien dont ils ont besoin. En revanche, il ne se construira pas suffisamment de logements abordables si les groupes doivent à eux seuls réunir des fonds. Les gouvernements devront accroître considérablement leurs subventions.

La production de logements abordables, dans le contexte actuel, serait mieux soutenue si les ministères gouvernementaux délaissaient leurs méthodes traditionnelles d'élaboration et d'application des politiques. Le principal obstacle au progrès sera d'amener les gouvernements à s'entendre et à reconnaître les contraintes constitutionnelles qui rendent de telles initiatives si difficiles. Cependant, les modèles de coopération utilisés par le passé, comme les accords de Vancouver et de Calgary, prouvent amplement que l'on peut trouver des modèles qui permettent d'aller de l'avant.

De bonnes relations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les administrations locales peuvent favoriser de part et d'autre une solide compréhension des politiques et une grande capacité d'élaboration de politiques. Il faut concevoir des solutions multidimensionnelles plus complexes pour faire participer la collectivité de manière significative et pour atteindre un ensemble d'objectifs prioritaires définis aux niveaux national, régional et local. Les approches qui privilégient l'individu et qui incitent à comprendre l'éventail de ses problèmes et défis contribueront à l'harmonisation des services et des mesures de soutien.

Certes, les politiques du logement peuvent être élaborées et mises en œuvre au moyen de ces liens horizontaux, mais les politiques économiques, environnementales et sociales aussi. Et les programmes seraient ainsi beaucoup plus efficaces, notamment en ce qui concerne la pauvreté des enfants,

l'intervention auprès de la petite enfance, l'employabilité, le transport et la viabilité de l'environnement.

La documentation étudiée appuie le concept d'avoir, d'une part, un rôle fort à l'échelle nationale afin d'établir des normes et des objectifs pour les programmes sociaux et, d'autre part, un potentiel accru à l'échelle locale pour exécuter les programmes, tirer parti des ressources et adopter une approche souple dans l'atteinte des objectifs. Il faut établir des liens horizontaux dans le domaine des politiques sociales et économiques, surtout lorsque le développement économique et social de la collectivité constitue la principale préoccupation. Les buts des politiques sociales et économiques sont inextricablement liés.

Le contexte du financement et de la production des logements abordables a changé considérablement depuis le milieu des années 1990. Il faut examiner sérieusement le genre de ressources et de mesures de soutien qui seront nécessaires pour commencer à s'attaquer à la grave pénurie de logements abordables. Il faut également soutenir et développer le potentiel local, faire participer un groupe plus grand et plus diversifié de joueurs actifs, et obtenir des résultats qui vont bien au-delà de la production de logements. La présente étude tend à indiquer qu'un nouvel arrangement entre les partenaires est essentiel pour assurer l'inclusion sociale, la vitalité de la collectivité et la compétitivité des villes.

La responsabilité du logement ne pèse pas sur un seul ordre de gouvernement au Canada. Les programmes sociaux relèvent des provinces, mais le logement dépasse le cadre des politiques sociales et touche en grande partie la sphère économique. Les choix d'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine du logement abordable suivent une gradation, allant des programmes normatifs entièrement subventionnés et gérés au niveau fédéral à des mesures minimalistes ou de petite envergure dans des situations d'urgence. Il existe, entre ces deux pôles, un certain nombre d'options. D'après la présente étude, il y a nécessité économique d'agir de manière à soutenir la compétitivité des villes. Pour être efficaces, les administrations locales ainsi que les groupes communautaires et les groupes autochtones doivent travailler activement avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour trouver et appliquer des solutions.

10.3 Autochtones, enfants et immigrants

Au moment de l'élaboration d'une nouvelle stratégie en matière d'habitation pour les villes, certains groupes auront besoin d'une attention particulière. Au Canada, les Autochtones sont beaucoup plus susceptibles de vivre dans la pauvreté en milieu urbain que la population générale. Comme ils ont un revenu de loin inférieur

à la moyenne canadienne, il faudra des stratégies qui permettent de produire des logements que la population autochtone a les moyens de payer.

De nombreux faits concourent à indiquer qu'un logement sûr augmente les chances d'épanouissement des enfants pauvres. Les déménagements fréquents peuvent limiter le potentiel de développement du capital social et compromettre la capacité de réussite scolaire des enfants. Le logement a été défini comme un important facteur d'évolution chez les enfants. Par exemple, les stratégies favorisant la stabilité et la sécurité en matière d'habitation contribuent à l'amélioration des résultats scolaires. Il faut des logements abordables qui soient adaptés aux besoins des familles avec enfants et qui tiennent compte de préoccupations comme le lieu, les services de garde d'enfants et la sécurité du quartier. Les villes devraient recourir à des stratégies qui encouragent l'établissement de familles avec enfants dans les quartiers centraux, où l'on retrouve des services et un large spectre d'activités culturelles. Les stratégies de ce genre créent des occasions d'accueil pour les familles immigrantes, qui ont tendance à compter un plus grand nombre d'enfants. Lorsque les règlements d'urbanisme sont favorables aux logements de grande taille au centre-ville, les familles avec enfants viennent s'y établir. Résultat : les écoles et les parcs sont plus fréquentés, et les villes deviennent plus habitables.

Les ménages immigrants s'établissent dans les grands centres urbains beaucoup plus que par le passé. Une proportion démesurée d'entre eux n'arrivent pas à trouver des logements abordables qui répondent à leurs besoins. Par ailleurs, il semble que les immigrants ne se font pas intégrer dans tous les quartiers, qu'ils sont plutôt concentrés dans quelques secteurs bien précis. Pour mettre fin à cette tendance, il sera important d'accroître l'offre de logements abordables dans tous les quartiers et de mettre en œuvre des programmes d'établissement des immigrants.

10.4 Les secteurs urbains en dégradation ont besoin d'une attention particulière

Il est arrivé que le gouvernement fédéral s'intéresse à certains quartiers urbains ayant besoin d'être revitalisés, comme le Downtown Eastside de Vancouver. Les investissements stratégiques dans de tels secteurs contribuent à améliorer la compétitivité économique de la ville et ont une incidence positive sur la prospérité économique du pays. D'autres pays agissent beaucoup plus énergiquement pour déterminer quels quartiers ont des besoins et pour élaborer des plans de rénovation. Ce type d'investissement serait bénéfique à certaines zones urbaines du Canada. Le logement peut être un outil très puissant pour la restauration de ces secteurs. Le fait de trouver là où il y a place à l'amélioration donne une excellente occasion de mettre à l'essai différentes façons dont les gouvernements peuvent travailler avec une collectivité locale à l'établissement de priorités et à la mise en

œuvre de programmes. Les plans de ce genre devraient permettre d'éviter le déplacement des résidents à faible revenu. Les accords tripartites de Vancouver et de Winnipeg fournissent des modèles pour cibler de tels secteurs.

10.5 Placer l'environnement au cœur des nouvelles initiatives

La production de logements neufs constitue une occasion stratégique de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il faudrait envisager tout nouveau projet de construction ou de rénovation domiciliaire au moyen d'une lentille « verte » afin de déterminer dans quelle mesure l'investissement d'argent frais peut permettre d'atteindre des objectifs en matière d'environnement. Les processus de planification à l'échelle locale devraient tenir compte des besoins, des traditions culturelles et des ressources des quartiers et des collectivités, ainsi que fournir des occasions de consultation sur l'atteinte de buts environnementaux. Le gouvernement fédéral devrait promouvoir les mécanismes de densification et de croissance englobante au moyen d'une stratégie de communications visant expressément les fonctionnaires municipaux responsables des questions d'urbanisme. Des stratégies bien précises doivent être mises en place pour encourager l'exploitation de zones désaffectées pouvant fournir les terrains nécessaires à la production de logements abordables.

10.6 Créer des outils pour mesurer les résultats

Il faudra des stratégies axées sur des résultats mesurables pour évoluer vers une politique du logement qui permet d'atteindre efficacement plusieurs buts à la fois : réduction la pauvreté chez les enfants, amélioration de la santé, prévention de la concentration spatiale de la pauvreté, inclusion sociale, viabilité, etc. Des études plus poussées doivent être effectuées sur la conception et l'exécution de mesures pouvant s'appliquer à une politique sociale multifacette. La présente étude montre que l'accès à des logements abordables engendre des bienfaits importants qui ne se limitent pas au simple fait d'avoir un toit. La politique du logement devrait être conçue de manière à tendre vers certains résultats significatifs. Comme le démontre la présente étude, le logement n'est pas qu'une question d'habitat; il comporte une multitude de bienfaits sociaux et économiques.

10.7 Consulter le secteur de la politique sociale au sens large

Les organismes non gouvernementaux au Canada ont joué un rôle important dans l'élaboration de la politique sociale. On devrait consulter les organismes ayant fait leurs preuves dans ce domaine afin de déterminer les meilleures façons d'atteindre différents buts sociaux à la fois. Le logement abordable est un besoin humain fondamental qui ne devrait pas être perçu strictement comme une question de

soutien du revenu. Pour réussir à relever les divers défis mentionnés dans la présente étude, les programmes de logement devraient tenir compte des notions d'intégration et d'inclusion.

Il faudrait recourir à l'expertise qui existe déjà dans la société civile, notamment au sein des groupes nationaux s'intéressant à la politique sociale. Ces organismes peuvent être d'une grande utilité pour trouver comment produire, en collaboration avec les collectivités et les administrations locales, des logements qui soient conformes à un éventail d'objectifs sociaux et économiques.

10.8 Développer le potentiel communautaire

On ne peut atteindre ces objectifs sans déployer d'efforts soutenus pour développer le potentiel qui existe à l'échelle de la collectivité. Dans bien des cas, les collectivités peuvent prendre part à l'exécution de programmes. Cela se vérifie en particulier pour le logement. Alors que le Canada a beaucoup travaillé avec des collectivités à la mise en œuvre de la politique du logement, de nouveaux groupes communautaires se présentent avec différents mandats. Au moment de concevoir des programmes, il faudrait faire en sorte que l'on s'emploie intentionnellement à répondre aux besoins des individus et des collectivités et, afin d'y arriver, soutenir des partenariats avec les collectivités afin de consulter ces dernières dès le début de la conception de la politique. Il sera même plus facile d'atteindre de multiples objectifs en faisant participer les collectivités à la fourniture de logements abordables. Pour que le potentiel communautaire à ce niveau donne des résultats, il faudra fournir des ressources aux groupes communautaires en ayant recours à une infrastructure publique prévisible.

10.9 Bâtir des collectivités favorisant l'inclusion

Les villes du Canada doivent faire face à un ensemble complexe de questions sociales et économiques. La coordination des services et des mesures de soutien est une nécessité, tout comme la production et la fourniture de logements abordables. La collectivité joue un rôle primordial pour ce qui est de faire une place à chacun de ses citoyens. Le logement devrait constituer un tremplin qui permet aux individus de s'intégrer à la collectivité et de goûter aux bienfaits économiques et sociaux qu'offrent les collectivités prospères. De nombreuses études montrent qu'à partir du moment où ils ont accès à un logement sûr, les gens affichent une meilleure santé, ils utilisent plus régulièrement les mesures de soutien et les services communautaires, et les enfants réussissent mieux et obtiennent de meilleurs résultats scolaires. Tous ces bienfaits se traduisent par une amélioration globale de la qualité de vie. Le logement abordable représente un moyen de soutenir des collectivités englobantes, car il établit des liens stratégiques avec les

services communautaires, les moyens de transport, les emplois et les écoles. Il constitue un solide point de départ pour la participation aux grandes tendances sociales, économiques et culturelles. Il contribue ainsi à bâtir le genre de pays que nous voulons.

11.0 Bibliographie

ANDERSON, George D. *Notes de discours : politique canadienne de logement*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1987-1988, 3 vol.

ASSOCIATION CANADIENNE D'HABITATION ET DE RÉNOVATION URBAINE. *Final Report on Homegrown Solutions*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003.

BEAUVAIS, Caroline, et Jane JENSON. *Social Cohesion: Updating the State of the Research*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, 49 p. Document de recherche n° F|22.

BELL, David J., et Michelle GRINSTEIN. *Les collectivités urbaines durables au Canada : de Rio à Johannesburg*, Toronto, York University, York Centre for Applied Sustainability, 2001, 45 p. Rédigé en sous-traitance pour Stratos à titre de document contextuel pour le rapport du gouvernement du Canada au Sommet mondial du développement durable.
http://www.wssd-smdd.gc.ca/pdf/sustainable_urban_communities_f.pdf

BOURNE, Larry S. « The Spatial Reorganization of Urban Canada », Options politiques, novembre 1999, p. 40-43.

BOURNE, Larry S., et Mark R. FLOWERS. *Changing Urban Places: Mobility, Migration and Immigration in Canada*, Toronto, Toronto University, Centre for Urban and Community Studies, 1999, 73 p. Document de recherche n° 196.

BRADFORD, Neil. *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002a, 86 p. Document de recherche n° F|23.

BRADFORD, Neil. *Smart Cities? Multi-Level Governance and Local Partnerships*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002b. 17 transparents.

BROADBENT, Alan. *The Place of Cities in Canada: Inside the Constitutional Box and Out*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2002, 6 p.

BURLETON, Derek. *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada*, s.l., Groupe Financier Banque TD, 2002, 29 p. Rapport spécial.

CANADA, COLOMBIE-BRITANNIQUE ET VANCOUVER. *The Vancouver Agreement: An Urban Development Agreement between Canada-British Columbia-Vancouver regarding Economic, Social and Community Development in the City of Vancouver*, s.l., s.n., 2000, 10 p.

CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 3 : Vers un ressourcement*, Ottawa, la Commission, 1996, 813 p.

CANADA. GOUVERNEUR GÉNÉRAL. *Le Canada que l'on veut : Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-septième législature du Canada – 30 septembre 2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2002, 16 p.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Le Budget 1993, Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'honorable Don Mazankowski, le 26 avril 1993*, s.l., s.n., 1993, 100 p.

CARTER, Tom. « Indigenous Housing Organization in Australia Builds Community with Integrated Programming », *Habitation canadienne*, vol. 16, n° 2 (été/automne 1999), p. 26-29.

CHISHOLM, Sharon. *Housing and Social Inclusion: Asking the Right Questions*, s.l., s.n., 2001. Document d'orientation présenté à la Conférence sur l'inclusion sociale 2001 (Ottawa), coparrainée par la Laidlaw Foundation et le Conseil canadien de développement social.

CHISHOLM, Sharon. « L'inclusion sociale : la capacité de faire son chemin dans la collectivité humaine », *Habitation canadienne*, vol. 18, n° 3 (hiver 2002), p. 12-15.

CITY OF TORONTO. *The Toronto Report Card on Homelessness 2001*, Toronto, City of Toronto, 2001, 67 p.

CLUTTERBUCK, Peter, et Marvyn NOVICK. *Building Inclusive Communities: Cross-Canada Perspectives and Strategies*, Ottawa, s.n., 2002, 31 p. Document de travail provisoire préparé pour la Fédération canadienne des municipalités et la Laidlaw Foundation dans le cadre de la National Roundtable on Building Inclusive Communities.

COOPER, Merrill. *Housing Affordability: A Children's Issue*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001, 44 p. Document de recherche n° F|11.

CONSEIL CANADIEN DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Le logement des enfants au Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001, 6 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-4.

DEVINE, George. *Learning from Experience: Best Practices in Three Urban Aboriginal Homelessness Projects*, s.l., Association nationale du logement autochtone, 2002.

DREIER, Peter, John MOLLENKOPF et Todd SWANSTORM. *Place Matters: Metropolitics for the Twenty-first Century*, Lawrence (Kansas), University Press of Kansas, 2001, 328 p.

DUNN, James R. *A Needs, Gaps and Opportunities Assessment for Research: Housing as a Socio-Economic Determinant of Health*, Calgary, University of Calgary, 2003, 33 p. Préparé pour les Instituts de recherche en santé du Canada.

DUNN, James R. *L'approche de la santé de la population en fonction du logement : cadre de recherche*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2002, 75 p.

FALKENHAGEN, Dale. *Histoire du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) du Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001, 234 p.

FALLIS, George, et coll. *Home Remedies: Rethinking Canadian Housing Policy*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1995, 244 p.

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. *Early Warning: Will Canadian Cities Compete? A Comparative Overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe*, Ottawa, la Fédération, 2002a, 38 p.

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. *Proposal for Community Social Infrastructure*, Ottawa, la Fédération, 2002b, 25 p.

FLORIDA, Richard. *The Economic Geography of Talent*, Pittsburgh (Pennsylvanie), Heinz School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon University, 2000, 37 p. Document de travail.

FOURNIER, Ronald, et coll. *Élimination des obstacles au réaménagement des terrains contaminés à des fins résidentielles*, Ottawa, Société canadienne

d'hypothèques et de logement, 1996, 154 p. Préparé par Delcan en collaboration avec Golder Associates Ltd et McCarthy Tétrault.

FREILER, Christa. *What Needs to Change? Towards a Vision of Social Inclusion for Children, Families and Communities*, Toronto, Laidlaw Foundation, 2001.

GERTLER, Meric. « Économie et société urbaines au Canada : La circulation des personnes, des capitaux et des idées », *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 3 (automne 2001), p. 129-141.

GERTLER, Meric, Richard FLORIDA, Gary GATES et Tara VINODRAI. *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context*, s.l., s.n., 2002, 43 p. Rapport préparé pour le ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation de l'Ontario et l'Institute for Competitiveness and Prosperity.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Plan du Canada sur les changements climatiques*, s.l., s.n., 2002, 70 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Rapport du consensus sur la Constitution : Charlottetown*, s.l., s.n., 1992, 21 p.

GRAHAM, Katherine, et Evelyn PETERS. *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, 35 p. Document de travail n° F|27.

GROUPE DE TRAVAIL LIBÉRAL DU PREMIER MINISTRE SUR LES QUESTIONS URBAINES. *La stratégie urbaine du Canada : Un cadre d'action*, Ottawa, Parti libéral du Canada, 2002, 35 p. Rapport final.

GUSLITS, Mark. *The Evolution of Capital Funded Affordable Housing: Toronto's Let's Build Program*, s.l., s.n., s.d, 46 p. présenté pour la Conférence trinationale 2002 de l'ACHRU. www.chra-achru.ca

HEALY, Tom, et Sylvain CÔTÉ. *Du bien-être des nations: Le rôle du capital humain et social*, Paris, Les Éditions de l'OCDE, 2001, 136 p.

HANSELMANN, Calvin. *Uncommon Sense: Promising Practices in Urban Aboriginal Policy-Making and Programming*, Calgary, Canada West Foundation, 2002, 12 p.

HANSELMANN, Calvin. *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, Calgary, Canada West Foundation, 2001, 24 p.

JENSON, Jane. *Housing is a Children's Issue*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001, 2 p.

KOHEN, Dafna E., Clyde HERTZMAN et Michele WIENS. *Changements de milieu et compétences des enfants*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1998, 64 p.

LAMPERT, Greg. *The Challenge in Encouraging Investment in New Rental Housing in Ontario*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario, 1995. Document de travail.

LANKIN, Frances. *Two Solutions for Urban Poverty*, s.l., s.n., 2002, 11 p.

LEE, Kevin. *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 2000, 225 p.

MACLENNAN, Duncan. *Changing Neighbourhood Regeneration in Britain*, Glasgow (R.-U.), University of Glasgow, 2001.

MACLENNAN, Duncan. *Putting Housing in its Place: A Vision for the Future*, s.l., s.n., 2002, 15 p. Communication présentée à la National Housing Conference, Brisbane, Australie, http://www.housing.qld.gov.au/key_projects/nhc_2001/papers.htm

MELZER, Ian. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Conditions de logement des immigrants*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2000, 8 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-3.

MELZER, Ian. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : ménages canadiens ayant des besoins impérieux de logement et consacrant à leur logement au moins la moitié de leur revenu*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001, 7 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-7.

MILLER CHENIER, Nancy. « La santé et les sans-abri », *Les sans-abri*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1999, p. 29-38

PALMER, Guy, Mohibur RAHMAN et Peter KENWAY. *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2002*, York (R.-U.), Joseph Rowntree Foundation, 2002, 110 p.

PAPILLON, Martin. *Immigration, Diversity and Social Inclusion in Canada's Cities*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, 33 p. Document de travail n° F|27.

REITSMA-STREET, Marge, Josie SCOFIELD, Brishkai LUND et Colleen KASTING. *Options en matière de politiques de logement urbain pour les femmes vivant dans la pauvreté : un projet de recherche-action dans trois villes canadiennes*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2001, 135 p.

REGROUPEMENT DES ORGANISMES DU MONTRÉAL ETHNIQUE POUR LE LOGEMENT. *Habitation-Integration : rapport final*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001, 43 p. Présenté à Solutions maison.

SANDEL, Megan, Joshua SHARFSTEIN et Randy SHAW. *There's No Place Like Home: How America's Housing Crisis Threatens Our Children*, San Francisco, Housing America, 1999. Résumé, disponible à www.housingamerica.net.

SEWELL, John. *Houses and Homes: Housing for Canadians*, Toronto, James Lorimer and Company, 1994, 272 p.

SHAH, Chandrakant P., et Matthew J. HODGE. *Déclaration de principe – 1997 : L'absence de logement et la santé*, Ottawa, Association canadienne de santé publique, 1997, 14 p.

SHILLINGTON, Richard. *The Role of Housing in the Social Inclusion/Exclusion of Children*, Ottawa, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2001, 34 p.

SOCIAL PLANNING NETWORK OF ONTARIO. *Social Capital Formation*, *E-bulletin n°1*, s.l., Social Planning Network of Ontario, 2001.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Conditions de logement au Canada*, Ottawa, la Société, 2000, 4 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-1.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : La situation du logement dans les régions métropolitaines*, Ottawa, la Société, 2000, 6 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-2.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Places et services à l'intention des enfants et des jeunes dans les centres d'hébergement pour familles*

sans abri, Ottawa, la Société, 2001, 4 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 80. Sous la direction de Gloria Neufeld-Redekop et Jim Zamprelli.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. DIVISION DE LA RECHERCHE. *Appui des organisations philanthropiques à la production de logements abordables*, Ottawa, la Société, 2000, 5 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 67.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. DIVISION DE LA RECHERCHE. *Mandats pour l'abordabilité des logements : mesures réglementaires prises par des États, des provinces et des régions métropolitaines à l'appui de l'abordabilité des logements*, Ottawa, la Société, 2001, 6 p. « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 95. Sous la direction de Fanis Grammenos.

SPECTOR, Aron. « Housing Need in 2000 – Good News for Working-Age Canadians », *Habitation canadienne*, vol. 19, n° 2 (automne 2002), p. 26-27.

SPURR, Peter, Ian MELZER et John ENGELAND. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Changement dans les conditions de logement au Canada 1991-1996*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2000, 6 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-5.

SPURR, Peter, Ian MELZER et John ENGELAND. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Conditions de logement des femmes et des enfants de sexe féminin, ainsi que des ménages ayant à leur tête une femme*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2002, 12 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-9.

SPURR, Peter, Ian MELZER et John ENGELAND. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Conditions de logement des ménages autochtones*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001, 6 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-6.

SPURR, Peter, Ian MELZER et John ENGELAND. *Études spéciales sur les données du Recensement de 1996 : Conditions de logement des ménages Indiens de l'Amérique du Nord, Métis et Inuits au Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2002, 16 p., « Le Point en recherche : Série socio-économique », n° 55-10.

STARR, Ed, et Christine PACINO. *The Municipal Role in Meeting Ontario's Affordable Housing Needs: A Handbook for Preparing a Municipal Strategy for Affordable*

Housing, s.l., s.n., 2001, 31 p. Rapport préparé pour l'Ontario Professional Planners Institute.

STATISTIQUE CANADA. *Le Quotidien*, le 11 décembre 2002, Statistique Canada.

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE. *Réhabiliter le passé, Construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada*, Ottawa, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2003, 96 p.

TIBBETS, John. « Building Awareness of the Built Environment », à la rubrique NIEHS News, *Environment Health Perspectives*, vol. 110, n° 11 (novembre 2002), p. A670-A673.

TORJMAN, Sherry. *The Social Dimension of Sustainable Development*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2000, 11 p.

UNION SOCIALE (en ligne). *Un débat public sur le Plan d'action national pour les enfants : Élaboration d'une vision collective*, partie VI : « Une vision collective à l'égard des enfants du Canada », dans Internet : http://www.socialunion.gc.ca/nca/June21-2000/francais/sharedvision_f.html

VICTORIA COOL AID SOCIETY. *Mike Gidora Place : Une nouvelle solution de logement : Rapport final*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, [2001], 23 p. Présenté à Solutions maison.

WALLACE, Marcia, et Frances FRISKEN. *City-Suburban Differences in Government Responses to Immigration in the Greater Toronto Area*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2000. Document de recherche n° 197.

Visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : www.cmhc-schl.gc.ca