

**Loger une société diverse : questions d'accès et d'abordabilité
pour le Canada**

Greg Mason

Prairie Research Associates Inc.
&
Department of Economics, University of Manitoba

Ce projet été financé par la
Société canadienne d'hypothèques et de logement,
main les opinions formulées sont celles du
ou des auteur(s) du document et la Société
n'en répond pas.

NOTE: ISSUED ALSO IN ENGLISH UNDER THE TITLE:

**HOUSING A DIVERSE SOCIETY: ACCESS AND AFFORDABILITY ISSUES
FOR CANADA**

TABLE DES MATIÈRES

RESUMÉ	i
1.0 INTRODUCTION ET STRUCTURE	1
2.0 DIVERSITÉ ET ACCÈS - CERTAINS EXEMPLES	3
2.1 Comment la diversité est liée à accès et à l'abordabilité	3
2.2 Pourquoi l'abordabilité du logement est importante	5
3.0 DÉFINIR L'ABORDABILITÉ ET L'ACCÈS DANS LE CONTEXTE D'UNE DIVERSITÉ ACCRUE	6
3.1 Définir l'abordabilité	6
3.2 L'abordabilité du logement au Canada	11
3.3 Définition de l'accès	12
3.3.1 La discrimination dans le logement	12
3.3.2 La recherche américaine sur la discrimination dans le marché hypothécaire	14
3.3.3 La recherche canadienne sur la discrimination dans le marché hypothécaire	15
3.3.4 Évaluation de la recherche sur la discrimination dans le marché hypothécaire	16
3.4 Les obstacles à l'accès fondés dans la réglementation	19
3.5 Résumé de la discrimination et des obstacles à l'accès	21
4.0 RÉSUMÉ DES RÉACTIONS CANADIENNES ET AMÉRICAINES À LA DIVERSITÉ EN MATIÈRE DE LOGEMENT	22
4.1 États-Unis	22
4.2 Canada	23
4.3 Résumé de la politiques en matière de logement: la recherche	24
5.0 UN PROGRAMME DE RECHERCHE ÉVENTUEL	24
5.1 Questions de base orientant un programme de recherche	25
5.2 Programme de recherche en matière de logement à cette époque de diversité croissante	26
NOTES EXPLICATIVES	31
BIBLIOGRAPHIE	35

RÉSUMÉ

Notre société devient de plus en plus diverse, et le logement doit satisfaire les besoins d'un grand nombre de ménages et d'individus différents. L'immigration, la migration des populations autochtones vers les villes, un système de santé qui vide rapidement de leurs patients les établissements de soins, et des problèmes uniques que l'on n'avouait pas il y a une décennie, comme le besoin d'abris pour les femmes victimes de violence conjugale, sont des exemples de la diversité des besoins de logement qu'il nous faut combler. Un résultat direct de la diversité accrue de la société canadienne est la difficulté de trouver un logement, et un logement abordable.

Le présent mémoire vise plusieurs objectifs, c'est-à-dire qu'il cherche à répondre aux questions suivantes :

Pourquoi est-il important d'examiner la question de la diversité dans la société?

Y a-t-il des lacunes importantes au plan de l'accès chez différents groupes de la société canadienne et comment les tendances sociales et économiques récentes ont-elles influé sur l'abordabilité et l'accès?

Quelles possibilités s'offrent aux intervenants du secteur du logement au Canada pour déterminer l'envergure de ce problème? Comment les autres pays ont-ils procédé pour cerner et combler les lacunes au plan de l'accès?

Quelles sont les prochaines étapes possibles de la recherche?

Ce mémoire est le fruit d'une réflexion visant à définir un plan de recherche qui servira de base à des initiatives concrètes. Même si les lignes de conduite sont soumises à un examen, le but premier visé ici est d'élaborer un certain nombre d'idées de recherche à utiliser comme point de départ de discussions et de débats.

La diversité est intimement reliée à l'accès et à l'abordabilité. Le ménage canadien est en évolution. Il y a moins de ménages traditionnels dont un seul membre occupe un emploi rémunéré, ces ménages qui ont été si bien servis par les banlieues de l'après-guerre. Les familles dont deux membres travaillent à l'extérieur, les entreprises à domicile, les familles reconstituées, les nouveaux venus qui n'ont pas l'habitude de vivre dans des tours d'habitation et le nombre croissant de personnes âgées sont autant d'expressions de cette diversité qui impose ses pressions sur un parc résidentiel figé. Cette plus grande diversité entraîne généralement des problèmes d'abordabilité et des obstacles à l'accès au logement convenable.

L'abordabilité est une question complexe. Bien des méthodes de mesure communément utilisées n'offrent pas de base solide pour évaluer si, dans les faits, un ménage ou un groupe de ménages en particulier a de la difficulté à obtenir un logement convenable à un prix acceptable. Le recours à des termes comme «convenable» et «acceptable» met en évidence le défi qui se pose dans ce domaine.

Les problèmes d'accès se manifestent de diverses façons, deux des plus importantes étant, d'une part, la discrimination dans le logement locatif et dans l'accession à la propriété et,

d'autre part, les obstacles moins visibles créés par la réglementation. Peu de gens peuvent mettre en doute la réalité de la discrimination, mais comme l'a démontré la recherche menée aux États-Unis, prouver qu'il y a discrimination dans les marchés hypothécaires représente tout un défi, sauf dans les cas les plus flagrants comme ceux où deux personnes équivalentes intéressées au même appartement reçoivent

un traitement différent (ce que l'on appelle la vérification par paires). Les États-Unis ont imposé un cadre monumental de réglementation aux autorisations de prêt hypothécaire, sans pouvoir enrayer la controverse persistante quant à l'existence de la discrimination dans les marchés offrant ces prêts. Voilà un avertissement grave pour les chercheurs intéressés à ce champ d'études au Canada.

Le fardeau de la réglementation, surtout celui qu'engendrent les règlements municipaux, peut entraîner des hausses plus ou moins importantes de prix et de coûts. Les preuves relevées aux États-Unis semblent indiquer que ces coûts sont régressifs et créent des problèmes d'accès pour les ménages à faible revenu.

Les dimensions de la diversité sont complexes. On y retrouve les attributs évidents de l'origine ethnique, du sexe, de l'état civil, et ainsi de suite, mais certaines particularités comme l'orientation sexuelle, l'état de bénéficiaire de l'aide sociale, et bien d'autres, ne sont peut-être pas aussi apparentes.

Au Canada, deux aspects importants de la diversité sont moins bien reconnus. La diversité géographique peut être la source de toute une gamme de problèmes pour les Canadiens. Les revenus au sein d'une profession sont relativement constants dans toutes les régions et les villes, mais il n'en est pas de même pour les coûts du logement. En outre, les virevoltes inflationnistes des deux dernières décennies ont semé la confusion dans la répartition des richesses parmi les ménages. La dernière récession a aussi produit une plus grande disparité entre les revenus.

Nous assistons à une transition, une période où l'on passe des politiques nationales de logement à des initiatives localisées conçues pour répondre aux besoins d'une collectivité bien précise. Les administrations locales devront examiner les règlements sur l'occupation des sols afin d'y déceler les mécanismes qui mènent à l'inflation des coûts du logement.

Le défi que doit relever la recherche sur le logement consiste à documenter les variations de l'abordabilité pour le nombre grandissant de groupes ethniques, raciaux et autres au Canada. Les chercheurs devront aussi quantifier les problèmes d'abordabilité d'une façon plus homogène et plus crédible. Des travaux d'envergure s'imposent afin d'appuyer le logement des Autochtones dans un contexte d'autonomie. Enfin, à mesure qu'arrivent les flots d'immigrants qui apportent avec eux leurs propres préférences en matière d'habitation, il se créera inévitablement une tension entre les résidents installés de longue date et les nouveaux venus qui cherchent à transformer le visage de la collectivité.

1.0 INTRODUCTION ET STRUCTURE

À mesure que notre société devient plus diverse, le logement doit satisfaire les besoins d'un grand nombre de ménages et de personnes très variés. L'immigration, la migration des populations autochtones vers les villes, un système de santé qui vide rapidement de leurs patients les établissements de soins, et des problèmes uniques que l'on n'avouait pas il y a une décennie, comme le besoin d'abris pour les femmes victimes de violence conjugale, sont des exemples de la variété des besoins de logement. Un résultat direct de la diversité accrue de la société canadienne est le problème de l'accès au logement et de son abordabilité.

L'accès à un «logement abordable convenable» est une phrase que l'on retrouve souvent dans les énoncés récents touchant la politique du logement. Même un simple survol de ce domaine semble indiquer que les spécialistes sont convaincus qu'un segment de plus en plus grand de notre société ne peut pas trouver accès à des logements que les ménages des classes moyennes et supérieures jugeraient à peine passables. Les revenus peu élevés sont l'obstacle le plus important à l'accès au logement acceptable; c'est pourquoi les concepts distincts «d'abordabilité» et «d'accès» se recourent et s'entrecroisent invariablement. Un ménage peut disposer du revenu et de la richesse nécessaires pour se trouver un logement, mais se rendre compte que le parc résidentiel existant ne lui convient pas, ou encore se heurter à d'autres obstacles non financiers.

Ce mémoire a quatre grands objectifs, soit de répondre aux questions suivantes (1) :

- ♦ Pourquoi est-il important d'examiner la question de la diversité dans la société et la façon dont la diversité influence la politique du logement? Comment la diversité mène-t-elle à des problèmes d'accès et d'abordabilité en matière de logement?
- ♦ Y a-t-il des lacunes importantes au plan de l'accès chez différents groupes de la société canadienne et comment les tendances sociales et économiques récentes ont-elles influé sur l'abordabilité et l'accès?
- ♦ Quelles possibilités s'offrent-elles aux intervenants du secteur du logement canadien pour déterminer la portée de ce problème? Qu'ont fait les autres pays pour régler les problèmes d'abordabilité et d'accès? Étant donné la division des pouvoirs dans la fédération canadienne, comment les différents ordres de gouvernement et l'industrie devraient-ils réagir aux problèmes d'abordabilité créés par une plus grande diversité?
- ♦ Quelles sont les prochaines étapes possibles de la recherche?

Ces questions définissent la croisée des chemins où se trouve la politique canadienne du logement, alors que le public a clairement manifesté son désir d'une administration gouvernementale limitée et moins interventionniste. Maintenant, nous devons non seulement définir un problème et en mesurer la portée, mais aussi élaborer des solutions dans un cadre plus étroit d'économie politique. Les solutions prévoyant un accroissement des dépenses sont

probablement vouées à l'échec dans l'avenir immédiat, à moins que l'on ne puisse les structurer comme un investissement produisant un certain rendement.

La diversité est intimement reliée à l'accès et à l'abordabilité. Le ménage canadien est en évolution. Il y a de moins en moins de ménages traditionnels dont un seul membre occupe un emploi rémunéré, ces ménages qui ont été si bien servis par les banlieues de l'après-guerre. Les familles dont deux membres travaillent à l'extérieur, les commerces à domicile, les familles reconstituées, les nouveaux venus qui n'ont pas l'habitude de vivre dans des tours d'habitation et le nombre croissant de personnes âgées sont autant d'expressions de cette diversité qui impose ses pressions sur un parc résidentiel figé. Cette plus grande diversité entraîne généralement des problèmes d'abordabilité et des obstacles à l'accès au logement convenable.

Dans un pays aux antécédents aussi solides en matière de politique du logement, il est surprenant qu'aussi peu de recherches aient cherché à vérifier les hypothèses de base concernant l'influence de la diversité sur l'accès et l'abordabilité. On présume, par exemple, que la discrimination n'existe pas dans le marché du logement. Cette manière de voir contraste nettement avec ce qui se passe aux États-Unis, où presque 30 années de recherche sur les obstacles raciaux dans le secteur du logement sont à la base d'un réseau de plus en plus vaste de réglementation.

Finalement, je montre comment les intervenants du secteur du logement au Canada peuvent relever le défi d'une diversité plus grande et des problèmes d'abordabilité et d'accès. Je soutiendrai que la recherche est essentielle puisque certains des faits de base ne sont toujours pas clairs. Chaque intervenant du secteur du logement, le gouvernement fédéral, les organismes provinciaux de logement, les prêteurs, les entrepreneurs du secteur privé et les groupes communautaires ont tous la responsabilité d'appuyer une politique souple en matière de logement au Canada pour le XXI^e siècle.

Avant d'entrer dans le coeur du sujet, il est d'abord utile de décrire la gamme des problèmes de logement auxquels nous faisons face. Ces exemples montrent comment le logement est toujours lié à des problèmes sociaux, juridiques, économiques et de santé. À mesure que notre société se diversifie, les questions de logement vont rester au centre de notre politique sociale.

2.0 DIVERSITÉ ET ACCÈS - CERTAINS EXEMPLES

2.1 Comment la diversité est liée à l'accès et à l'abordabilité

La diversité sociale et économique est étroitement reliée à l'abordabilité et à l'accès :

- ◆ Le taux d'immigration au Canada a augmenté, mais la composition de l'immigration a aussi changé. En ce moment, par exemple, il arrive au Canada beaucoup plus d'immigrants de l'Asie que de l'Europe. Ce changement a amené la création de communautés ethniques et donné un caractère multiculturel de plus en plus important à des villes comme Montréal, Toronto et Vancouver, qui se distinguent ainsi nettement d'autres villes comme Edmonton ou Halifax.
- ◆ La tendance à sortir des établissements institutionnels la prestation des services de santé, des services sociaux et des services de la justice pénale a un effet profond sur l'accès au logement. Les personnes handicapées, les bénéficiaires récents de services de soins psychiatriques actifs ou les personnes qui sortent de détention sont des exemples de groupes spéciaux qui ont besoin de logement dans la collectivité. Souvent, ces groupes se heurtent à des obstacles dressés contre eux par des résidents qui résistent à l'installation de ces groupes de personnes dans leur collectivité.
- ◆ La génération issue de l'explosion démographique de l'après-guerre avance dans son cycle de vie et ses membres veulent rajuster leur portefeuille de logement. Plusieurs personnes qui approchent ou ont atteint la cinquantaine acquièrent des logements moins grands, préférant des appartements situés au centre-ville et offrant peu d'aménagements locaux. C'est en partie ce qui mène le processus d'embourgeoisement des quartiers, qui fait pression sur les quartiers plus vieux et moins riches et peut forcer certains résidents à en partir.
- ◆ La récession ou dépression de 1989 à 1992 a creusé les inégalités dans la répartition des revenus et les prêteurs sont devenus réticents à investir dans l'immobilier (2). Dans plusieurs régions du Canada, l'hypothèse voulant que les valeurs immobilières augmentent n'est plus soutenable. Les problèmes d'abordabilité des ménages à faible revenu vont de pair avec les revenus disponibles élevés d'une petite élite. Le marché du logement cherche à remplir les besoins des nantis et laisse les restes aux pauvres, selon ce que l'on appelle euphémiquement un «effet de retombées» à plus ou moins long terme. Plusieurs auteurs ont fait état de cette tendance dans le marché du logement :

Pour plusieurs habitants des pays de l'OCDE, il y a aujourd'hui, et ce depuis les années 1970, un sentiment de déclin... qui n'est pas incompatible avec le succès spectaculaire d'un petit nombre. (Dahrendorf, 1987:13)

Les quartiers du centre-ville ont été améliorés; l'architecture de pointe et les résidences exclusives du bord de l'eau coexiste avec des foyers d'accueil bas de gamme pour les sans-abri et les personnes déplacées. (Murie et Forrest, 1988:131)

- ◆ Le Canada a aménagé quelques grandes régions métropolitaines aux terrains de grande valeur, où se retrouvent densité et étalement urbains ainsi qu'une grande densité multiculturelle. Parallèlement, la migration depuis les régions rurales vers les villes, surtout dans les Prairies et aussi dans certaines régions de l'Ontario, du Québec et des provinces de l'Atlantique, ont fait baisser les valeurs immobilières et détruit la richesse dans plusieurs autres agglomérations. La politique nationale du logement devra se faire de plus en plus complexe pour répondre aux besoins d'accès et d'abordabilité dans des régions d'une grande diversité géographique.
- ◆ La composition du ménage a changé, étant donné les taux élevés de divorce et d'autres facteurs faisant monter le nombre des ménages monoparentaux et des ménages à deux revenus, qui deviennent la norme et non plus l'exception (3). La composition du ménage, devenue plus diverse, impose ses exigences à la forme de la maison. Il y a d'autres tendances connexes comme le départ plus tardif des enfants, le retour d'enfants dans la trentaine, des parents et des beaux-parents vivant dans la même maison, ainsi que des adultes non apparentés partageant une maison pendant une période de temps relativement longue.
- ◆ Les abris protégés pour les femmes victimes de violence conjugale sont une forme très particulière de logements créés pour répondre à un besoin très spécial et ils représentent une intégration complexe du logement, de la justice pénale et de la politique sociale.
- ◆ La politique des soins de santé affecte aussi le logement. La politique de renvoyer rapidement à la maison les patients des soins intensifs, la fermeture des établissements de soins psychiatriques et la réintégration hâtive à la société de personnes ayant des troubles psychiques et émotionnels créent le besoin de foyers collectifs, de logements où il est possible de donner des soins à des invalides, et le besoin d'intégrer à la collectivité les personnes qui vivaient autrefois dans des établissements institutionnels.
- ◆ Finalement, aucune discussion du logement au Canada n'est complète si elle ne touche pas aux problèmes des membres des collectivités des Premières nations. En plus de la croissance rapide de ce segment de la population, les collectivités qui le composent ont une base économique marginale qui, associée à des niveaux fixes de soutien financier, fait que plusieurs ménages vivent dans des logements pauvres et surpeuplés. Les possibilités d'emploi limitées dans la plupart des réserves encouragent un taux élevé de migration vers les villes. Les migrants

autochtones vers les régions urbaines, notamment vers des villes des Prairies comme Winnipeg, Regina et Saskatoon, s'installent maintenant dans les quartiers du centre-ville et font concurrence avec les immigrants pour le logement et les services. Ce processus ressemble au déplacement qui s'est produit aux États-Unis lorsque les Noirs ont quitté le Sud pour les villes du Nord, provoquant un exode qui a laissé le centre des villes dans un état lamentable, maintenant considéré comme la source de plusieurs maux sociaux.

2.2 Pourquoi l'abordabilité du logement est importante

Une maison devient un foyer dans le contexte d'une collectivité et de la famille qui l'habite. Les questions d'abordabilité et d'accès sous-entendent beaucoup plus qu'une liste de caractéristiques telles qu'une salle de jeu et un garage pour deux voitures adjacent à la maison. L'abordabilité et l'accès ont beaucoup plus trait à l'acquisition d'un certain niveau de vie émotionnelle et spirituelle. Il faut surtout comprendre d'emblée l'importance énorme d'être capable de disposer des moyens de vivre dans une bonne maison située dans un bon quartier.

Puisque le logement représente tant d'espoirs et de promesses, tout en étant une marchandise qu'il faut acheter, les gens partent en quête de logements abordables qui répondront à ces promesses. Mais le logement auquel ils ont accès a tendance à remplir imparfaitement ces promesses, non seulement parce qu'ils n'ont pas les moyens de se payer un meilleur logement, mais parce que des défauts inhérents à d'autres domaines rendent inéluctable l'incapacité du logement à remplir parfaitement les besoins des gens. (Stone, 1993:31)

Tout au long de ce mémoire, la politique sera présentée de deux polarisés. D'une part, le point de vue néo-classique veut que le logement ne soit pas différent de l'automobile, de l'alimentation rapide ou des films. Les gens prennent leurs décisions selon des contraintes de revenu, et le résultat de ces décisions doit être respecté par l'État comme étant la décision informée d'un consommateur autonome. L'autre point de vue extrême prétend que le logement est le plus méritoire des biens, qu'il est fondamental à notre intégrité comme êtres humains et créatures sociales, et profondément lié au marché du travail, à la répartition des revenus et à d'autres droits. D'après ce point de vue, l'État a l'obligation première d'intervenir dans ce le marché offre aux pauvres.

La population de plus en plus diverse soulève d'importants défis pour les spécialistes des sciences sociales, les décisionnaires et l'industrie du logement. La question fondamentale demeure : pouvons-nous compter sur un processus de marché pour satisfaire aux besoins d'une population diverse? Il faut se rappeler surtout que nous nous fions à ce processus pour la plus grande partie des besoins et des désirs. Avant de pouvoir répondre à cette question, nous devons examiner les idées sous-jacentes à l'accès et à l'abordabilité du logement et les lier au fait de la diversité de la société canadienne.

3.0 DÉFINIR L'ABORDABILITÉ ET L'ACCÈS DANS LE CONTEXTE D'UNE DIVERSITÉ ACCRUE

Une hypothèse de base qui n'a pas été remise en question, mais qui est probablement vraie, est que la diversité croissante signifie qu'un plus grand nombre de Canadiens doivent relever des défis pour obtenir un logement abordable. Les femmes récemment divorcées sont peut-être l'exemple le plus évident de ce fait puisque plusieurs études ont montré qu'après le divorce, leur nouveau ménage monoparental risque de tomber dans la pauvreté. La plupart des immigrants, jusqu'à ce qu'ils arrivent à s'établir, vivent dans des logements de faible qualité. Ce phénomène est normal et s'avère dans la plupart des établissements humains.

Il y a des exceptions. Les Autochtones qui s'installent dans les centre-villes ont de la difficulté à trouver des logements décents, mais on pourrait soutenir que le logement qu'ils ont laissé derrière eux dans la réserve n'est pas de meilleure qualité. Les immigrants «astronautes» et les gens d'affaires qui émigrent de l'Asie n'ont pas de difficulté à se trouver de bons logements (4). Certains diront que cette entrée de liquidités a provoqué dans le marché du logement de Vancouver l'inflation actuelle, qui crée des problèmes pour certains (locataires), mais offre des avantages évidents à d'autres (propriétaires).

La diversité soulève aussi la question de l'accès au logement. On trouve de la discrimination raciale et ethnique dans chaque couche de la société. Souvent, certaines des plus fortes rivalités se trouvent non pas entre les Canadiens qui habitent ce pays depuis des générations et les nouveaux venus, mais plutôt entre différents groupes d'immigrants. Un autre exemple est la mauvaise volonté qui existe entre les populations autochtones et les propriétaires dans les collectivités des Prairies (5).

Une question fondamentale de recherche est de savoir comment la diversité est liée aux questions d'abordabilité et d'accès en matière de logement, mais avant de pouvoir aborder cette question, il est important de comprendre exactement ce que signifient l'abordabilité et l'accès dans les marchés du logement.

3.1 Définir l'abordabilité

Le Canada est dans une position enviable en ce qui concerne les indicateurs de qualité de vie, dont le logement est une composante principale. Le Canadien typique habite un logement de bonne qualité, surtout si l'on compare le Canada à d'autres pays. Les mesures internationales de la qualité de vie utilisent le logement comme un élément capital de leurs indices et, en se basant là-dessus, le Canada continue à occuper une position au sommet ou près du sommet de ces échelles.

Malgré cela, certains prétendent que l'abordabilité du logement est en baisse au Canada. Arnold et Skabourakis (1989) rapportent que *«la plupart des gens tombant dans les fourchettes de faibles revenus ont des problèmes d'abordabilité en matière de logement... et la fréquence de ce problème augmente à mesure que diminue le revenu.»* Cette observation a été faite avant la dernière récession; il est possible que l'abordabilité ait diminué encore plus pour les ménages à faible revenu au cours des cinq dernières années.

Ce point de vue est contesté par Miron (1992). Celui-ci soutient qu'en tenant compte des changements dans le niveau d'aménagement offert par le logement et dans la composition des

ménages, ainsi que de la baisse rapide de l'âge des accédants, on constate que l'abordabilité n'a pas baissé du tout. D'autres prétendent que le problème de l'abordabilité du logement est le résultat de revenus inadéquats et que c'est à ce plan que ce problème doit être traité. De ce point de vue, des revenus faibles créent des problèmes d'abordabilité de logement de la même façon qu'ils rendent inhabitable l'achat d'une voiture ou d'une chaîne stéréo.

Lorsqu'il s'agit de définir l'abordabilité du logement, les analystes peuvent se diviser en deux grands groupes. Il y a d'abord les économistes néo-classiques, selon lesquels le logement devrait être traité comme toute autre marchandise. De ce point de vue, les préférences des consommateurs sont limitées par leur budget, et ce cadre décisionnel produit une combinaison optimale du logement et de tous les autres biens. Ce point de vue a plusieurs éléments positifs. L'abordabilité du logement n'est plus un problème; ce sont les revenus inadéquats qui le sont. Plutôt que de créer des logements pour les pauvres, il vaudrait mieux mettre à leur disposition plus d'argent, ou encore mieux, leur faire acquérir les compétences nécessaires pour gagner des revenus plus élevés. La solution de tout problème passe par la redistribution des revenus et non par des interventions directes dans un marché spécifique.

Peu d'économistes sont de cet avis. Pour la plupart, le logement est un bien mérité et l'État est tenu d'intervenir dans le marché. Il faut, tout au moins, que l'État définisse les codes de construction et de santé ainsi que les règlements de zonage pour aider à organiser la collectivité résidentielle. Il serait possible d'organiser un marché en fonction de ses effets externes, mais peu de collectivités ont réussi à mettre en place un organisme de remplacement relevant du marché pour réglementer l'utilisation des terrains. Nous parlerons du rôle joué par les différents règlements de zonage et codes de construction dans l'augmentation des coûts du logement.

Dans un débat entourant l'accès au logement, il est fondamental de définir l'abordabilité. De plus, une grande partie du débat sur la politique du logement de la dernière décennie porte sur la proposition selon laquelle le logement est devenu moins abordable et un nombre croissant de Canadiens connaissent des problèmes d'accès au logement. Maclennan et Williams (1990) donnent une définition typique de l'abordabilité :

«L'abordabilité» a trait à l'obtention d'une certaine norme de logement (ou différentes normes) à un prix ou à un loyer qui n'impose pas, de l'avis d'un tiers (habituellement l'État), un fardeau déraisonnable aux revenus des ménages.

Les mesures de l'abordabilité comprennent le logement en tant que bien mérité et les définitions concernent souvent des ménages qui ont les moyens d'avoir accès à un logement «convenable» sans consacrer un montant «démessuré» de leurs revenus au loyer ou à une mensualité hypothécaire. Ces débats sont souvent chargés de jugements moraux qui ne mènent pas à des mesures pratiques et empiriques de l'abordabilité. Plusieurs définitions ont été utilisées dans les documents de recherche (6).

Approches à choix limité

Les mesures de normes minimales ont trait au fait qu'un ménage a, ou non, les moyens d'acquérir un logement et d'autres marchandises à une norme minimale socialement acceptable. C'est la position adoptée par plusieurs analystes de la politique sociale, mais les économistes y trouvent généralement des inconvénients. Il y a un problème d'abordabilité si un ménage n'a pas les moyens de louer ou d'acheter un logement qui est doté d'installations sanitaires intérieures, du chauffage en hiver et de l'eau courante, ne

contient pas d'insectes ou d'animaux nuisibles, etc. Dans toutes les villes, un tel logement coûte un certain prix minimum.

L'analyse économique conventionnelle, ou *une norme basée sur le service*, considère que le consommateur choisit une combinaison de logement et d'autres marchandises en fonction d'une certaine limite. Comme le montre Hancock (1993), quiconque peut avoir une consommation de logement plus ou moins grande que ce qui est considéré la norme minimale et atteindre un niveau plus élevé de satisfaction (service) qu'en consommant le minimum (les points A et C plutôt que B à la figure 1). Au point A, le consommateur pourrait affirmer que la norme minimale n'est pas atteinte parce que le coût est trop élevé (c.-à-d. «Je n'ai pas les moyens de me payer un meilleur appartement et de pouvoir quand même acheter des vêtements et de la nourriture.») Au point C, la consommation de logement dépasse le minimum, probablement parce que cette personne ne veut pas sacrifier le logement à d'autres biens. C'est ce que signifie l'expression «riche en logement - pauvre en argent», que l'on applique aux propriétaires-occupants incapables d'acheter des meubles pour leur nouvelle maison.

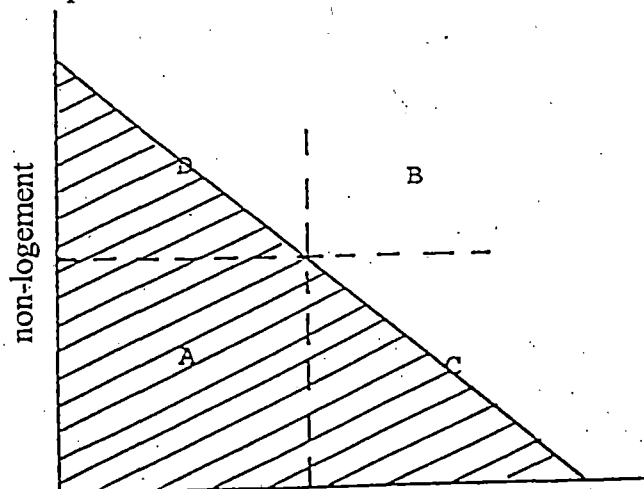


Figure 1

Selon une variation sur le thème des normes minimales, il existerait un problème d'abordabilité pour quiconque ne consomme pas au moins jusqu'au minimum. Cela représente un problème puisque peu de gens estimerait qu'une personne possédant des voitures luxueuses et un logement de mauvaise qualité a un problème d'abordabilité de logement.

Diverses *mesures de besoins impérieux*, pour évaluer l'abordabilité, définissent ce qu'une norme minimale devrait être. Les ménages n'ayant pas les revenus nécessaires pour acquérir ce minimum sont décrits comme ayant un problème d'abordabilité. Ce mode de mesure contient certains problèmes. Premièrement, les consommateurs ayant des revenus relativement élevés peuvent opter pour des logements de faible qualité. Deuxièmement, la norme minimale est aussi un ensemble arbitraire de caractéristiques. Finalement, cet ensemble varie d'une région à l'autre et entre les secteurs ruraux et urbains. La SCHL s'est servi des mesures de besoins impérieux pour définir les problèmes d'abordabilité, mais ces difficultés au plan des concepts limitent leur utilisation.

Mesures de ratio

Les mesures de ratio sont les plus utilisés des indicateurs de l'abordabilité. La norme de 30 % du revenu brut consacré au loyer ou aux mensualités hypothécaires est un exemple de cette approche (7). Cependant, 30 % de 10 000 \$ ne permettent pas de se procurer grand chose comme logement. Une autre mesure combine les normes minimales à une méthode de ratio. Les mesures de ratio ont l'avantage d'être simples, mais comme tous les autres indicateurs, elles ne tiennent pas compte des personnes qui décident délibérément de consommer plus de logement ou moins de logement en proportion de leur revenu. Ces mesures de l'abordabilité ont soulevé plusieurs problèmes, notamment (8):

- Les changements dans la qualité du parc résidentiel ne sont pas compris dans l'indice. C'est un problème fondamental de la plupart des indices basés sur des séries chronologiques. Si on l'envisage du point de vue du prix par méga-octet de mémoire, ou du point de vue de la rapidité de traitement telle que mesurée par le nombre d'instructions traitées par seconde, le prix des ordinateurs s'est effondré. Les maisons individuelles ont certainement évolué au fil des ans et les caractéristiques d'une maison de 1995 ne se comparent pas à celles d'une maison des années 1950. Cependant, il n'est pas sûr que les logements locatifs aient connu les mêmes progrès en ce qui a trait aux aménagements, surtout à l'extrémité inférieure du marché.
- Les ratios simples du prix au revenu ne tiennent pas compte de l'effet du financement et des innovations sur les façons possibles d'organiser les prêts hypothécaires. Certains consommateurs accélèrent les paiements afin de réduire le coût total des intérêts sur la période d'amortissement de la créance hypothécaire; d'autres prolongent le règlement de la créance pour adapter les mensualités à leurs revenus. Les innovations financières ont ouvert le marché à bien des consommateurs qui en étaient jusque là exclus.
- Les loyers, les prix des maisons et les revenus varient de région en région. Tout le monde sait fort bien que pour 600 \$ par mois, on trouve un bien meilleur appartement à Winnipeg qu'à Toronto. Il est probable que les variations régionales sont moindres pour les revenus que pour le prix des logements (9). Cela entraîne une déformation importante dans les études nationales sur l'abordabilité du logement. Même en examinant une seule province, comme l'ont fait Arnold et Skaburskis (1989, voir la section suivante), on n'élimine pas la distorsion rural-urbain. Dans un pays comme le Canada, cette variation régionale du prix et des revenus crée une difficulté majeure au moment de faire face aux problèmes d'abordabilité.
- Les mesures de ratio ne tiennent pas compte des changements de mode de vie. Le retour au divertissement au foyer, favorisé par les technologies nouvelles (p. ex. le magnétoscope), signifie que les maisons sont maintenant dotées d'une gamme d'aménagements «nécessaires» qui étaient autrefois des luxes. La salle de bain attenante à la chambre à coucher en est un exemple typique, comme l'est le bureau à domicile et la salle de jeu. Dans les années 1950, toute la famille regardait la télévision dans le salon. Les maisons doivent maintenant avoir au moins deux pièces séparées où regarder la télévision.

- La mesure du revenu utilisée dans les études de l'abordabilité prête aussi le flanc à la critique. Pour l'accès à la propriété, le revenu permanent est la mesure qui convient le mieux, mais ce revenu n'est pas directement observable dans des données transversales comme celles du recensement. En outre, les prêteurs ne s'intéressent pas au revenu escompté, mais déterminent l'admissibilité au prêt hypothécaire d'après la capacité actuelle de rembourser. De plus, l'admissibilité au prêt hypothécaire se calcule en tenant compte du revenu des deux conjoints, mais non pas de celui des enfants plus âgés vivant à la maison. Certains parents imposent une pension à leurs enfants, mais plusieurs ne le font pas. Souvent, les mesures du revenu utilisées par le recensement ne tiennent pas compte de revenus importants tels que les revenus imputés (exploitations agricoles), ou les aliments, les vêtements, les produits pharmaceutiques et les bons de logement reçus par prestataires de l'aide sociale.
- Il est surtout très important de constater que l'inégalité des revenus s'accroît. Les mesures basées sur les moyennes ou les médianes ne résument pas la répartition du revenu (10). L'abordabilité n'est pas bien mesurée par les ratios et les moyennes si les «riches deviennent plus riches et les pauvres plus pauvres».

Les études sur le logement évitent généralement d'intégrer les influences nationales et locales sur le prix et l'abordabilité. Les taux d'intérêt ont une portée nationale, mais les conditions d'un prêt peuvent varier selon l'endroit. Le prix d'une maison reflète des tendances nationales (taux d'intérêt) et locales (inflation des prix provoquée par la migration). Reichert (1990) souligne que toute étude sur les prix et les marchés du logement doit combiner les mesures locales et nationales. Ce point de vue est essentiel dans un pays aussi divers du point de vue géographique que le Canada.

Un dernier point de vue est proposé par Linneman et Megbolugbe (1992:389), qui concluent leur examen méticuleux de l'abordabilité du logement par la déclaration suivante :

L'abordabilité du logement est en partie un problème réel et en partie un problème créé de toutes pièces par les ménages de la classe moyenne et les ménages bien nantis qui ont des attentes de plus en plus grandes. Les exigences en matière de mise de fonds entravent bien des ménages plus jeunes à revenu faible ou moyen, qui se voient ainsi forcés de remettre à plus tard leur accession à la propriété... Des recherches soignées s'imposent afin d'évaluer jusqu'à quel point il faudra restructurer le marché hypothécaire et les mécanismes de financement local pour faire face à ce problème. Par contre, une bonne part de la crise perçue au plan de l'abordabilité ne reflète tout simplement que des changements de goût en matière d'aménagements du logement et des attentes peu réalistes quant à la hausse de la valeur du logement.

Pour les familles à faible revenu, l'abordabilité du logement reste surtout un problème de revenu insuffisant. Les familles à faible revenu devront comprendre que le changement structurel de l'économie signifie qu'elles doivent modifier leurs goûts en matière de logement et les adapter aux réalités économiques auxquelles elles font face. Le problème d'abordabilité du logement pour les ménages à faible revenu est aussi relié en partie aux prix élevés du logement, qui sont attribuables à une offre insuffisante en raison de politiques comme la réglementation des loyers. La privatisation du stock de

logements réduira probablement les distorsions qui ont tant fait baisser l'offre de logement pour les personnes à faible revenu.

Voilà une déclaration extraordinaire qui illustre bien un des deux pôles du débat sur l'abordabilité. Après avoir décrit les nombreux problèmes de mesure de l'abordabilité du logement, les auteurs adoptent une position selon laquelle il s'agirait d'une question de goûts qui changent ou sont peu judicieux. Cette étude, publiée en 1990 et basée sur des données datant de 1989, précède la récente récession et les changements structurels qui ont fait perdre à plusieurs travailleurs à revenu moyen des postes jusque là bien établis. Aux États-Unis, la plupart des analystes voit la question de l'abordabilité comme touchant principalement les populations des noyaux urbains et les membres de la classe moyenne récemment déplacés. Le noyau urbain, peuplé surtout de Noirs, est le fruit de générations marquées par la discrimination et qui viennent tout juste de commencer à se transformer en une nouvelle classe moyenne noire.

Cette position extrême a aussi une certaine part de pertinence pour le Canada. Il est difficile de prétendre que le logement est de qualité convenable dans les grands ensembles résidentiels de logements collectifs publics comme celui qui se trouve au coin des rues Jane et Finch à Toronto, ou dans la plupart des collectivités des Premières nations. La conclusion selon laquelle l'abordabilité est un problème est facilement vérifiable par l'observation : il n'y a qu'à visiter une réserve ou un ensemble résidentiel du centre-ville. Cependant, il reste toujours à quantifier l'étendue de ce problème et à cerner les régions particulières où l'abordabilité est un problème. Toute politique repose sur la définition fonctionnelle et claire d'un problème, sur un processus empirique discipliné et sur une base théorique permettant de transformer les résultats en programme d'intervention. La valeur de la recherche de Linneman et Megbolugbe tient à ce que le concept d'abordabilité et les exigences empiriques servant à le mesurer sont présentés en détail. Cependant, le travail empirique pour le Canada est toujours à faire à un niveau de détail qui permettra de confirmer ou d'infirmer l'étendue des problèmes d'abordabilité.

3.2 L'abordabilité du logement au Canada

La recherche sur l'abordabilité du logement au Canada reflète celle qui s'est faite dans d'autres pays. D'une part, le travail de Arnold et Skaburskis (1989) représente le point de vue de ceux qui affirment que l'abordabilité est un problème de plus en plus grave. Cette recherche a utilisé le «ratio du loyer au revenu», les «besoins impérieux» et la «lacune d'abordabilité» des Enquêtes sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM) de 1972, 1976 et 1983 afin de déterminer l'évolution de l'abordabilité en Ontario.

Essentiellement, Arnold et Skaburskis constatent que les ménages appartenant au quintile des revenus les plus faibles consacrent entre 45 et 50 % de leur revenu au logement. Le ratio des dépenses de logement au revenu tombe à environ 25 % pour le deuxième quintile de revenus et à 12 % pour le groupe aux revenus les plus élevés. Étant donné la norme couramment acceptée de 25 à 30 % du revenu comme maximum à consacrer au logement, ces chiffres semblent indiquer que les membres du quintile des revenus les plus faibles ont un grave problème d'abordabilité. Dans l'ERMEM de 1983, le quintile des revenus les plus faibles représentait un revenu de moins de 12 500 \$. Utilisant les trois autres méthodes, Arnold et Skaburskis confirment que les membres du quintile le plus faible ont un problème d'abordabilité. Ils concluent aussi que le problème s'est aggravé pendant la période de dix ans allant de 1972 à 1983.

Dans leur analyse du recensement de 1986, Filion et Bunting (1990) constatent que le problème actuel d'abordabilité du logement a été provoqué par le vieillissement de la génération issue de l'explosion démographique de l'après-guerre, le rythme accéléré de la formation de ménages, la migration vers les agglomérations de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, la demande accrue suivant la récession de 1980 à 1981 et, facteur ultime mais non le moindre, les faibles revenus. Les auteurs, étudiant l'abordabilité à l'aide de la méthode des besoins impérieux, montrent que ce problème touche une minorité de ménages canadiens qui ont des difficultés et sont surtout concentrés dans les grandes agglomérations. Cependant, le petit nombre de ménages touchés ne signifie pas que le problème est sans importance.

L'étude de Filion et Bunting signale un problème à deux volets. D'une part, en 1986, près d'un tiers des locataires devaient consacrer 30 % ou plus de leur revenu au loyer. D'autre part, les propriétaires-occupants à revenu moyen ont dû faire face à des marchés inflationnistes. Depuis 1986, la stabilité des prix et les taux hypothécaires plus bas découlant de la dernière récession ont changé matériellement le côté coût de la question de l'abordabilité.

Miron (1989) adopte une position contraire à celle de Filion et Bunting. Il écrit :

... les changements dans la formation des ménages ont suivi les mesures incitatives, l'évolution des prix et l'accroissement des revenus, ainsi que l'élasticité substantielle de la demande de modes de vie séparés. Même la détérioration des indicateurs de l'abordabilité du logement peut en réalité être un signe de réussite de la politique moderne du logement, quoique cette possibilité soulève des questions quant au caractère approprié des mesures, aux objectifs des programmes de logement et aux coûts ultimes de l'élimination du problème de l'abordabilité (11).

La diversité des conclusions au sujet de l'abordabilité du logement au Canada est insatisfaisante. Les disparités régionales extrêmes représentent des différences radicales de prix, de revenu et d'abordabilité. Les travaux de Filion et Bunting offrent certainement une désagrégation régionale et illustrent la variation de l'abordabilité, mais laissent à peine entrevoir la profondeur d'analyse nécessaire pour comprendre complètement la question de l'abordabilité dans un pays comme le Canada.

3.3 Définition de l'accès

L'accès a trait aux obstacles au logement qui ne proviennent pas d'un revenu inadéquat, d'un manque de méthodes de financement propres à réduire les coûts mensuels, ou de l'inflation des prix ou des loyers. L'accès se définit plutôt selon deux processus en cause dans les marchés du logement et qui, tous deux, peuvent avoir des répercussions sur l'aspect économique de l'abordabilité. Le premier processus, la discrimination, touche à l'attribution des logements en fonction de facteurs non économiques. Le deuxième processus, les obstacles reliés à la réglementation, se compose de facteurs qui font monter le coût du logement, provoquent des problèmes d'abordabilité et, par là, créent un problème d'accès.

3.3.1 La discrimination dans le logement

La discrimination dans le logement a une longue histoire dans les documents de recherche. La vérification par paires, dans laquelle deux locataires éventuels (p. ex. un noir et blanc qui sont égaux sous tous les autres aspects) se proposent pour louer le même appartement et reçoivent un traitement différent, est une forme de recherche bien connue qui sert de preuve concluante de la discrimination. La discrimination en matière de logement peut se produire dans le marché locatif et dans celui de la propriété.

La discrimination dans les marchés locatifs

Dans le cas de logements locatifs, le processus menant à la découverte des obstacles discriminatoires au logement est direct. On peut utiliser des enquêtes afin de déterminer les expériences vécues par différents groupes dans leur recherche de logement locatif. De fait, certains travaux ont été faits pour détecter la discrimination dans le marché locatif du Canada. Ils se sont cependant limités en général à un genre de discrimination (p. ex. contre les femmes) ou à une ville (p. ex. Montréal), et se fondent souvent sur des renseignements anecdotiques fournis par les répondants de l'enquête. Henry (1989) présente un rapport d'enquête selon lequel les locataires d'origine indienne font face à la discrimination raciale dans leur recherche de logement locatif; cette enquête est un exemple de recherche canadienne en cette matière. Les tests de vérification par paires, si répandus aux États-Unis et en Grande-Bretagne, semblent avoir été très peu utilisés au Canada (voir Garon, 1988). Selon Beavis (1995) :

Les chercheurs canadiens s'entendent généralement tous sur le fait qu'il y a de la discrimination en matière de logement au Canada, mais le sentiment que les minorités ethniques souffrent de discrimination est basé sur des données très limitées, souvent non officielles et anecdotiques.

Il est clair qu'il faut vérifier la présence de la discrimination dans le logement locatif au Canada, afin d'évaluer les problèmes auxquels font face les minorités ethniques et raciales, les locataires célibataires par rapport aux locataires mariés, les hommes et les femmes, et d'autres groupes identifiables. Une condition clé de toute vérification de la discrimination est que les sujets de la vérification soient clairement perçus comme appartenant à une catégorie spécifique. La race et le sexe sont des attributs clairement visibles mais l'orientation sexuelle, par exemple, est moins certaine. Certaines dimensions des différences humaines ne sont pas facilement discernables et ne se prêtent pas à des vérifications de la discrimination.

La discrimination dans le logement locatif est généralement conditionnée par la nature du marché. Les propriétaires-bailleurs sont probablement moins disposés à faire preuve de discrimination s'ils ont plusieurs logements vacants. Dans un marché «acheteur», la discrimination est beaucoup moins probable que lorsque l'offre est serrée. Cette observation est évidente, mais souvent on n'en tient pas compte dans bien des exposés sur la discrimination.

La discrimination dans le marché de la propriété : le cas des prêts hypothécaires

L'analyse de la discrimination dans le marché de la propriété est plus vaste et complexe que l'étude de la discrimination dans les marchés locatifs. Son envergure vient du fait qu'une majorité de ménages sont propriétaires-occupants et que la plupart des locataires aspirent à la

propriété. Elle est plus complexe parce que la recherche et l'achat d'un logement passent par un certain nombre d'étapes discrètes où la discrimination peut se faire sentir.

- ◆ Premièrement, il y a le processus de recherche d'un logement à acheter (discrimination par l'industrie du courtage immobilier et les responsables locaux du logement);
- ◆ Deuxièmement, les négociations avec le vendeur peuvent être lieu de discrimination par les propriétaires-vendeurs;
- ◆ Troisièmement, dans l'obtention du financement, l'emprunteur peut se heurter à la discrimination des prêteurs hypothécaires.

Il est utile d'examiner en détail la discrimination dans le marché des prêts hypothécaires. Cette description montrera à quel point c'est un défi d'analyser la question des obstacles à l'accès, tout particulièrement lorsque la possibilité qu'ils se dressent augmente au rythme de l'accroissement de la diversité dans la société. La composition ethnique du Canada et l'arrivée de populations autochtones dans certaines villes canadiennes permettent de penser que la discrimination dans le secteur du logement et dans les marchés hypothécaires pourrait augmenter.

3.3.2 La recherche américaine sur la discrimination dans le marché hypothécaire

La recherche américaine sur la question de la discrimination dans les marchés de la propriété est très étendue. Il faut remarquer en particulier la recherche visant les marchés hypothécaires, qui ont été l'objet d'études et de réglementation intensives depuis le mouvement des droits civiques des années 1960. Les vérifications de la discrimination dans l'industrie du courtage immobilier et par les propriétaires/vendeurs sont semblables à celle qui ont été faites dans le marché locatif, et la vérification par paires est ici une approche viable lors du processus de demande. Cependant, cette technique n'arrive pas à détecter la discrimination dans les décisions des prêteurs eux-mêmes (12).

La plupart des chercheurs conviennent que la situation financière du demandeur et les renseignements sur ses capacités passées, présentes et futures de rembourser devraient être le seul fondement de la décision de rejeter ou d'accepter une demande de prêt hypothécaire. L'équité horizontale exige que des demandeurs identiques (selon la situation financière, les antécédents en matière de crédit, le choix de maison et le choix de quartier) se voient offrir des choix hypothécaires identiques. L'équité verticale exige que les demandeurs ayant des caractéristiques différentes se voient offrir des prêts hypothécaires selon des conditions reflétant proportionnellement ces différences. Ainsi, si la règle générale est qu'un emprunteur peut obtenir un financement correspondant au double de son revenu brut, les limites d'emprunt devraient refléter cette règle pour tous les demandeurs. Dans ce cas, l'équité verticale propose qu'un demandeur ayant le double du revenu d'un autre demandeur soit admissible à un prêt hypothécaire de valeur double si toutes les autres conditions sont les mêmes.

Selon les preuves accumulées aux États-Unis, les emprunteurs de diverses minorités ethniques et raciales se voient accorder moins de prêts hypothécaires que les familles blanches, et que ces différences existent depuis de nombreuses années (Canner, Passmore et Smith, 1992). On ne sait pas très bien, toutefois, si cette variation dans les prêts est le fait de discrimination ou de facteurs économiques objectifs observés chez plusieurs minorités ethniques et raciales. Les personnes à revenus faibles et mal nanties ne reçoivent pas de prêts hypothécaires aux taux les plus favorables.

Les revenus faibles sont un résultat de la discrimination dans les possibilités de scolarisation et d'emploi, mais ce n'est pas là un défaut du marché hypothécaire. À cause de ces différences socio-économiques, les évaluations hypothécaires objectives peuvent mener à des avoirs hypothécaires qui restent notablement plus faibles pour certains groupes que pour d'autres. Parce que plusieurs minorités ethniques et raciales (ainsi que d'autres minorités telles que les femmes seules) ont tendance à avoir des revenus moins élevés et, en moyenne, moins de richesse, les emprunteurs provenant de ces groupes peuvent être moins souvent admissibles aux prêts hypothécaires ou se voir offrir des conditions moins favorables que l'ensemble des emprunteurs.

Cette discrimination subtile complique sérieusement la recherche en matière de discrimination dans le marché hypothécaire. De fait, après 20 ans de recherche de plus en plus intensive, les chercheurs américains connaissent toujours mal la discrimination dans le marché hypothécaire. Un chercheur américain en vue est allé jusqu'à déclarer ce qui suit :

Étant donné son importance sociale et l'attention que lui accordent les médias, il est incroyable que les chercheurs aient si peu de connaissances décisives sur l'existence et sur la gravité de la discrimination dans les marchés hypothécaires. (Galster, 1992:652)

3.3.3 La recherche canadienne sur la discrimination dans le marché hypothécaire

Le Canada contraste avec les États-Unis sur cette question. Après une recherche complète dans les sources d'information canadiennes et américaines, nous avons été incapables de relever des preuves de recherches canadiennes sur cette question. Bien que certains auteurs mentionnent la discrimination dans le marché hypothécaire comme facteur de distorsion dans le marché du logement, ces études ne donnent aucune preuve empirique. Elles n'offrent aucune preuve anecdotique ni aucun témoignage à l'effet que la pratique a été examinée par des groupes communautaires ou d'autres intervenants intéressés aux marchés du logement au Canada.

Les chercheurs canadiens ont étudié certaines formes de discrimination touchant les prêts (p. ex. les prêts aux petites entreprises et aux femmes entrepreneurs), mais ces études dépendent fortement de théories et de méthodes empruntées aux États-Unis et à d'autres pays. De plus, la recherche canadienne semble principalement porter sur la discrimination dans un contexte industriel et commercial. Evans et Quigley (1990), par exemple, ont étudié la discrimination des politiques bancaires contre des entreprises manufacturières de différentes tailles, tandis que Riding et Swift (1990) et Marleau (1995) ont étudié la discrimination contre les femmes entrepreneurs.

3.3.4 Évaluation de la recherche sur la discrimination dans le marché hypothécaire

Si une diversité accrue mène à un plus grand nombre de minorités ethniques et visibles et d'emprunteurs non traditionnels tels que les femmes seules, les nouveaux types de ménage (p. ex. les couples du même sexe), la recherche sur la discrimination dans le marché hypothécaire est donc très importante. Les difficultés rencontrées aux États-Unis pour mener ce genre de recherche et produire des documents connues sont une mise en garde pour les efforts de recherche au Canada.

La recherche sur la discrimination dans le marché hypothécaire est née de deux tendances sociales aux États-Unis à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Premièrement, la discrimination dans le marché hypothécaire était fortement liée à la question plus vaste de l'accès au logement pour les minorités noires et hispaniques (Cloud et Galster, 1993) et aussi, en partie, au mouvement des droits civiques (Guy, Pol et Ryker, 1982). La polarisation sur la discrimination raciale est demeurée forte depuis lors, à tel point que la recherche axée sur d'autres attributs (l'âge, la religion, etc.) demeure sous-développée (Galster, 1992a).

Un deuxième mouvement, distinct mais apparenté, de la fin des années 1960 estimait que la discrimination dans le marché hypothécaire était un facteur du déclin économique des quartiers du noyau urbain marqués par la ségrégation raciale. (Il en est question dans Guy, Pol et Ryker, 1982.) Étant donné l'effet possible des flux de crédit nécessaires au financement de la reconstruction et de la réparation des logements, le mouvement de réinvestissement communautaire a signalé comme un problème social grave la discrimination dans le marché hypothécaire. Le mouvement encourageait les collectivités locales à s'organiser contre les banques qui maintenaient leurs quartiers en déficit en acceptant les dépôts locaux, mais en refusant les prêts locaux. Les organisateurs communautaires ont dressé un tableau évocateur des épargnes soutirées de quartiers pauvres à forte population ethnique pour aller ensuite servir de prêts ailleurs. Il fallait des recherches pour étayer ces allégations, et c'est ainsi que des groupes communautaires divers ont étudié la mesure dans laquelle les établissements prêteurs faisaient de la discrimination contre des quartiers en particulier. (Shlay, 1989, offre une version abrégée d'un «manuel de recherche» ayant servi à ces études communautaires.)

Au début des années 1970, les pressions exercées sur le Congrès par les chefs des mouvements de droits civiques et par les militants communautaires avaient déjà provoqué une série d'interventions législatives (13) dans les marchés du logement et les marchés hypothécaires afin de contrer la discrimination et de faciliter l'étude de cette pratique. La mesure législative clé pour les chercheurs a été la création de la base de données prévue par la loi sur la divulgation des créances hypothécaires résidentielles (HMDA, Home Mortgage Disclosure Act), qui décrit la répartition géographique des prêts hypothécaires dans tout le pays. Comme la base est organisée par secteurs de recensement, les données sur le flux hypothécaire peuvent être combinées à des variables socio-économiques (p. ex. le pourcentage de résidents noirs dans un secteur de recensement donné).

En principe, le pourcentage de résidents ayant un prêt hypothécaire varie entre les communautés pour plusieurs raisons, y compris :

- ♦ des revenus et des richesses moindres peuvent produire un faible niveau de demandes de prêts hypothécaires;
- ♦ les prêteurs restreignent l'offre de prêt hypothécaire parce que les demandeurs n'ont pas les revenus ou les richesses suffisantes pour représenter un risque bancaire acceptable;
- ♦ la discrimination (délimitation) (14).

La pauvreté, le manque de scolarisation et le chômage sont tous des facteurs de décision en matière de prêts hypothécaires. Puisque plusieurs groupes ethniques habitent dans des régions bien définies, et que ces groupes ont souvent une situation socio-économique plus faible que la moyenne (en partie parce qu'il s'agit de nouveaux venus et en partie parce que la discrimination est endémique en matière d'éducation et d'emploi), les demandeurs de ces régions tendent à être moins souvent admissibles au financement hypothécaire que les demandeurs provenant de collectivités plus riches et moins distinctes. Dans ces circonstances, le rejet d'une demande ne peut être attribué à la seule discrimination puisque la situation socio-économique brouille les données.

La discrimination dans le marché hypothécaire est revenue à l'attention nationale aux États-Unis après une série d'articles de journaux signalant encore une fois des disparités dans les flux de crédit acheminés aux groupes minoritaires (Dedman, 1988; Blossom, Everitt et Gallagher, 1988). Ces articles coïncidaient avec une refonte du HMDA et du Community Reinvestment Act (CRA), qui a amélioré substantiellement la collecte des données. Cette refonte a permis aux chercheurs, pour la première fois, de comparer les résultats de demandes individuelles de prêts hypothécaires lorsque le revenu des demandeurs est le même.

C'est là un point méthodologique d'une importance critique. Les études sur la délimitation déduisaient la présence de discrimination contre une personne en se fondant sur les moyennes dans un secteur de recensement. Les données révisées du HMDA et du CRA produisent de l'information sur chaque demandeur et permettent de ne pas confondre les caractéristiques du propriétaire-occupant avec le contexte socio-économique plus général.

Malgré de longs antécédents de recherche en discrimination dans le marché hypothécaire, il est plus juste de décrire ce qui s'est passé aux États-Unis en relevant ce que les chercheurs et les responsables des règlements ne savent pas qu'en énumérant ce qu'ils savent. Un chercheur important en discrimination dans le marché hypothécaire, George Galster (1992a), résume ainsi l'expérience américaine :

Les tentatives visant à détecter la discrimination dans les marchés hypothécaires étaient remplies d'inférences ambiguës indirectes; les quelques méthodes décisives ont révélé des résultats peu convaincants et n'ont pas été remises en application avec de nouvelles données. La vérification par paires n'en est qu'à ses débuts. Aucune enquête systématique n'a été faite sur la discrimination à effet adverse. Étant donné son importance sociale et l'attention que lui accordent les médias, il est incroyable que les chercheurs aient réellement si peu de connaissances certaines au sujet de l'existence de la gravité de la discrimination dans les marchés hypothécaires. (p. 652)

Il n'y a tout simplement pas assez d'information de base sur la nature et la portée de la discrimination dans le marché hypothécaire. Bien sûr, selon un corpus important d'opinion publique, il n'existerait aucun problème grave de discrimination dans ce secteur. Vu l'importance évidente de ce marché, ... une telle incertitude au sujet des faits est inexcusable. Évidemment, les préoccupations touchant les motifs et les conséquences de la discrimination dans le marché hypothécaire et de ses conséquences, et les remèdes à cette situation, semblent un peu prématurées puisque l'on n'a pas encore mesuré exactement la dimension du problème. (p. 673)

Cette évaluation est acceptée par d'autres spécialistes (p. ex. Wienk, 1992) et semble refléter le point de vue de plusieurs chercheurs universitaires. Ce point de vue des universitaires vient du fait que plusieurs études ont produit des résultats contradictoires. Il semble que les chercheurs aient été enclins à produire des résultats basés sur leurs propres préférences et il a été difficile d'élaborer un programme impartial de recherche sur ce sujet. Les études faisaient aussi défaut au plan des méthodes et plusieurs «sommités» de l'économie se sont lancées dans la bataille (15).

Il y a une question de base en recherche sur la discrimination dans le marché hypothécaire : la différence entre le traitement fondé sur la discrimination et le traitement fondé sur les désavantages économiques du demandeur. Dans des circonstances idéales, deux demandeurs dont les antécédents en matière de crédit sont équivalents devraient obtenir chacun un prêt hypothécaire. En pratique, cependant, aucun demandeur n'a exactement le même profil de crédit qu'un autre. Les antécédents professionnels, les niveaux de revenu, le montant de la mise de fonds, les antécédents en matière de crédit et d'autres facteurs régissant le crédit se combinent tous pour produire la situation unique de chaque demandeur. La tâche des prêteurs et des autres mandataires est d'évaluer cette situation et de déterminer si le demandeur est assez bien coté pour contrebalancer le risque de prêter de l'argent. Certains demandeurs (p. ex. ceux qui ont un mauvais dossier de crédit) ne seront pas bien cotés et se verront habituellement refuser un prêt hypothécaire. Pour plusieurs de ces demandeurs (probablement la grande majorité), ce refus n'a rien à voir avec le sexe, la race, l'origine ethnique ou l'appartenance à une classe protégée. Si l'on refuse le crédit à ces demandeurs, c'est plutôt parce qu'ils sont désavantagés au plan économique en comparaison d'autres demandeurs bien cotés.

Essentiellement, la distinction entre faire de la discrimination et accorder une avantage laisse supposer que même si tout le monde devrait avoir *un accès* égal au crédit, la *distribution* réelle du crédit va refléter la répartition des situations financières. Puisque les situations financières sont inégales, la répartition des prêts hypothécaires le sera aussi. La question est de savoir si la discrimination dans le marché hypothécaire aggrave ce défaut de la répartition.

Il est clair que la cause de la distinction entre discrimination et désavantage est sujette à controverse. Étant donné qu'une bonne partie du processus est cachée, il n'est pas évident que la rentabilité soit la seule question orientant les décisions des prêteurs (17). Les prêteurs peuvent faire de la discrimination et s'en cacher en prétextant une vérification du crédit. Le problème clé pour les chercheurs en matière de discrimination est donc de déterminer si la distribution inégale du crédit peut s'expliquer complètement par les indicateurs de la situation financière de la population des emprunteurs. En pratique, cela veut dire normaliser les divers niveaux de désavantage chez les emprunteurs et repérer les cas où la discrimination semble être le facteur déterminant. Pour y arriver, la recherche devra élaborer des modèles d'analyse traitant les sources possibles de discrimination (p. ex. la race, l'âge et le sexe) de façon à isoler leur effet sur la décision de prêter ou non. En faisant un contrôle basé sur la solvabilité (revenu,

profession, etc.) et si la variation des attributs personnels comme la race, l'origine ethnique, le sexe, etc. correspond à la variation de l'autorisation des prêts hypothécaires, on pourra supposer que ces attributs ont joué un rôle dans le processus et l'allégation de discrimination devient crédible (Warner et Ingram, 1982).

La vérification de la présence d'obstacles au logement peut être aussi simple que la vérification par paires utilisée pour évaluer le logement locatif. Le dépistage de la discrimination dans les prêts hypothécaires, où certaines demandes de prêt peuvent être marginales et faibles, est beaucoup plus complexe. Il exige de grandes quantités de données et est très coûteux. Il y a au moins deux raisons pour lesquelles cette question a été soulevée plus souvent aux États-Unis qu'au Canada :

- ♦ Le cadre de réglementation américaine force les prêteurs à divulguer les données au niveau du demandeur individuel. Bien que la recherche provenant de ce cadre de réglementation offre peu de conclusions décisives, la présence de la banque de données HMDA est un soutien important à la recherche en cette matière.
- ♦ La taille des échantillons des communautés ethniques, telles que les Noirs et les hispaniques, est assez grande pour tirer des conclusions statistiques.

Ni une ni l'autre de ces conditions n'existe au Canada. Puisque l'on n'envisage pas pour le Canada un cadre de réglementation comme le Community Reinvestment Act ou le Home Mortgage Disclosure Act, toute recherche sur la discrimination dans le marché hypothécaire devra se faire avec le soutien du monde des prêteurs. Comme étape initiale, on pourrait mener des enquêtes auprès des personnes qui ont récemment demandé un prêt hypothécaire et leur demander des renseignements d'ordre général sur leur perception du traitement qu'elles ont reçu, mais il s'agirait là de preuves faibles pouvant servir seulement à déterminer si les emprunteurs ont perçu un problème. Qu'il soit ressenti ou non, un problème peut très bien exister.

De même que l'offre de logement locatif a une influence sur l'existence de la discrimination dans les marchés locatifs, les conjonctures dans lesquelles le crédit est accessible produiront moins de discrimination que celles pendant lesquelles les intérêts sont élevés. La conclusion de la recherche américaine est d'une très grande importance : la discrimination dans les marchés hypothécaires a tendance à frapper seulement les demandes marginales. Les demandeurs dont la solvabilité est évidente ne connaissent habituellement pas de discrimination.

3.4 Les obstacles à l'accès fondés dans la réglementation

Les obstacles fondés sur la discrimination ont beaucoup retenu l'attention des journalistes et des chercheurs universitaires. Une question qui a été moins mise en lumière est la façon dont différents règlements peuvent faire obstacle à l'accès au logement, surtout pour les acheteurs éventuels à revenu moyen. En 1990, le secrétaire de HUD, Jack Kemp, a mis sur pied une commission consultative sur les obstacles au logement abordable fondés dans la réglementation. Cette commission a examiné le zonage, les prélèvements associés à l'impact sur l'environnement, les frais de lotissement, les codes, la réglementation des loyers, les permis et les règlements environnementaux pour en comprendre les effets sur les coûts du logement.

Au moyen d'audiences publiques et d'un examen des documents existants, la commission en est arrivée à la conclusion surprenante que ces règlements, pris cumulativement, pourraient augmenter de jusqu'à 50 % les coûts du logement. Dans un examen étendu des travaux de la commission, Downs (1995) a classifié les façons dont les obstacles de réglementation font monter les coûts du logement.

D'abord, il existe des restrictions directes sur l'offre de logement, comme les limites de zonage visant les logements collectifs et l'affectation de terres aux espaces verts et à l'agriculture. Viennent ensuite les augmentations directes de coût, provoquées, par exemple, par la nécessité d'ajouter des composantes coûteuses à l'infrastructure du logement ou de payer les réserves pour protéger des espèces menacées. Troisièmement, il y a les coûts entraînés par les délais administratifs ou de conformité, tels que le processus d'examen des aménagements.

L'objectif de l'examen de la commission n'était pas de se porter contre le zonage ou la protection des espèces menacées, mais plutôt d'accroître la sensibilisation au sujet des répercussions de ces processus sur les coûts du logement. Downs cite des cas où des régions à pourcentages élevés de locataires n'ont pas loti assez de terrains pour les logements collectifs, faisant ainsi monter les coûts des terrains (18).

Une constatation importante est celles que les coûts de ces obstacles fondés dans la réglementation sont régressifs, c'est-à-dire que les règlements avantagent habituellement les résidents à revenus élevés. En général, le zonage profite à tout le monde, mais dans des cas précis, le zonage peut nuire aux ménages à faible revenu. L'exemple le plus commun est le zonage de terrains de superficie minimum. Dans d'anciennes régions urbaines, les codes de zonage stipulent fréquemment qu'il y aura un logement par acre, ce qui exclut les ménages à revenus moins élevés, limitant ainsi leur choix en matière de logement. Comme le fait remarquer Downs, «la redistribution du bien-être qui résulterait de l'atténuation des effets de ces facteurs de réglementation sur l'abordabilité du logement serait progressive» (19).

Downs remet en question le concept selon lequel les Nord-Américains ne pourraient jamais vivre dans de très petits appartements, comme ceux qui caractérisent Hong Kong ou Tokyo. La densité minimum et les restrictions sur la superficie des logements dans la plupart des villes n'amèneraient jamais aux logements de 350 pieds carrés que l'on retrouve habituellement dans les grandes villes de l'Asie. Pourtant, comme Downs le fait remarquer, plusieurs personnes occupent une superficie semblable lorsqu'ils partagent à deux ou à trois un logement afin de réduire les coûts (20). Selon lui, c'est la culture qui détermine la taille des logements. De plus, les normes du zonage et des codes, adoptées afin de préserver la qualité de l'environnement, font que les pauvres doivent habiter dans les pires quartiers à densité très élevée, parce que les règlements imposés aux nouveaux quartiers font effectivement augmenter le coût, et excluent ainsi les défavorisés.

Downs ajoute que «les normes actuelles de qualité et de densité de logement ... sont établies de façon non réaliste par rapport aux véritables capacités économiques de millions de ménages américains.» À partir de cette déclaration, il tire la conséquence logique que «une façon essentielle de réduire les coûts de la construction de logements est de réduire les normes de qualité auxquelles ce logement doit légalement se conformer.»

Parmi les exemples possibles d'allègement des codes, on pourrait permettre les hôtels à chambres individuelles seulement, où chaque résident occupe une chambre individuelle dotée

d'un évier et d'un sanitaire; des grappes de six logements partageant une salle de bain et une cuisine; on pourrait mettre plusieurs logements dans un seul immeuble là où, présentement, ils ont tendance à se retrouver alignés dans des rues délabrées. Ces logements ne sont certes pas le style de vie que choisiraient bien des gens, mais ils sont cependant bien supérieurs à une boîte de carton sous un pont. En réduisant la superficie réglementaire des logements, la densité augmente et on peut réduire considérablement le coût de chaque logement. C'est essentiellement le processus utilisé dans les asiles de nuit regroupant des logements dans les quartiers plus vieux. Downs remarque que plusieurs hôtels à chambres individuelles seulement ont été démolis par les programmes de rénovation urbaine afin de laisser la place à de nouveaux ensembles résidentiels moins denses et plus coûteux, inabornables pour les résidents déplacés. Un autre exemple est l'utilisation des logements volants qui sont souvent des violations aux codes locaux de mode d'occupation.

La question fondamentale est qu'en réduisant les normes, les coûts vont chuter. Puisque le processus se manifeste déjà de façon non officielle lorsque des ménages partagent le même logement ou lorsqu'il se crée des logements illégaux, la politique du logement devrait s'attaquer au problème directement et changer les codes. Cet argument est relié à la question fondamentale exposée plus haute, c'est-à-dire qu'une augmentation de l'offre fait baisser le prix ou le loyer, réduit le pouvoir commercial des propriétaires-bailleurs, des propriétaires et des prêteurs et enrichit les options de logement offertes aux consommateurs à revenu faible.

Les règlements de zonage et les codes de construction sont créés dans le but de préserver la qualité d'un quartier, ce qui se veut simplement dire préserver la valeur de l'investissement des propriétaires. Un deuxième but est de faire obstacle à l'entrée de résidents à revenu plus faible. Finalement, les règlements qui soutiennent le coût du logement soutiennent aussi l'assiette fiscale.

La commission Kemp a produit un rapport détaillé sur les répercussions des règlements sur les coûts, mais sans donner aucune mesure empirique. Les exemples sont évocateurs et offrent certes une image crédible selon laquelle que l'accès au logement peut être compromis par les règlements de zonage et les codes de construction.

La recherche canadienne sur ces questions a eu tendance à se concentrer sur le rôle possible de l'administration municipale dans le domaine du logement à coût modique. Hulchanski et al. (1990) examinent un certain nombre d'initiatives canadiennes et utilisent la classification de Carter et McAfee (1990), qui voit le rôle de la municipalité dans le logement des pauvres comme un rôle de réaction selon lequel la municipalité appuie simplement les initiatives financées par les ordres supérieurs de gouvernement; un rôle de stimulation, en changeant les codes, en accélérant l'émission des permis et en faisant activement des pressions actives en faveur de l'ensemble résidentiel; et un rôle de promoteur immobilier complet selon lequel la ville conçoit, construit et gère un ensemble résidentiel pour ménages à faible revenu.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'inflation du prix des terrains et des logements a attiré l'attention sur l'analyse des composantes du coût du logement. L'inflation provoquée par les règlements, surtout le processus d'aménagement, a souvent été citée comme un élément important du coût. Ces études se sont faites moins nombreuses à mesure que diminuaient les prix du logement. Il ne semble pas y avoir eu d'examen complet, semblable à celui de la commission Kemp, de l'effet des règlements sur le coût du logement.

3.5 Résumé de la discrimination et des obstacles à l'accès

La recherche sur la discrimination est claire. Aux États-Unis, de longs antécédents de vérification de la discrimination dans les marchés locatifs ont produit des résultats prouvant l'existence de cette pratique. Au Canada, les résultats sont beaucoup moins concluants puisqu'il ne s'est pas fait de vérifications par paires. La plupart des chercheurs croient que la discrimination est généralisée dans le marché locatif et qu'elle représente un obstacle important à l'accès. Par contre, les résultats des recherches sur les marchés hypothécaires sont beaucoup moins clairs. Il est peu probable que des vérifications pourraient être faites au Canada sans engager d'importantes dépenses et sans la collaboration des établissements prêteurs.

En ce qui concerne le fardeau de la réglementation, les résultats sont suggestifs. En allégeant les règlements de zonage et les exigences des codes de construction pour augmenter la densité, le coût unitaire du logement baisserait considérablement. La proposition de Downs selon laquelle les avantages de la déréglementation de l'utilisation des terrains seraient progressifs est très intéressante. Il ne semble pas y avoir de travaux comparables disponibles pour le Canada.

4.0 RÉSUMÉ DES RÉACTIONS CANADIENNES ET AMÉRICAINES À LA DIVERSITÉ EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Cette section du présent mémoire examine la recherche américaine et canadienne portant sur la diversité du logement, son accès et son abordabilité. Il s'agit d'un examen partiel et sélectif, conçu dans l'unique but de présenter des idées illustrant les principales questions pertinentes et de préparer la présentation à la section 5 d'un programme de recherche en matière de diversité du logement.

4.1 États-Unis

On peut délimiter cinq périodes dans la politique américaine en matière de logement (21). La période initiale (1890 à 1930) portait sur les conditions sanitaires et physiques du logement suite à l'immigration massive provenant d'Europe vers les grandes villes américaines. Après la dépression, la politique en matière de logement s'est orientée vers la stimulation de la production, tout particulièrement de grands logements collectifs publics. La troisième étape a commencé dans les années 1960 par des subventions ciblées à l'intention des ménages à faible revenu et le développement par le secteur privé de logements à prix modique. L'appui du gouvernement à la production de logements a cessé en 1970, et des programmes basés sur le revenu sont devenus l'instrument de la politique du gouvernement fédéral. Finalement, il y a eu une réduction significative au cours des années 1980 de la participation du gouvernement fédéral au logement. Par exemple, le budget de Housing and Urban Development (logement et développement urbain) a atteint un plafond de 32 milliards de dollars en 1979 mais a récemment diminué à moins de 7 milliards de dollars.

Les trois dernières décennies méritent des commentaires additionnels. Le programme Great Society des années 1960 représente une participation significative du gouvernement fédéral dans le logement. Pour plusieurs chercheurs du secteur du logement, cette période est le point saillant de l'attention accordée à la recherche et aux politiques concernant l'abordabilité. Les intervenants actifs dans le domaine considèrent la récente réduction comme regrettable et dangereuse. De façon significative, les nombreuses enquêtes en matière de discrimination dans

le marché hypothécaire représentent une bataille basée sur la recherche entre ceux qui proposent une politique de logement à pouvoirs réglementaires élargis et ceux qui défendent une approche fondée sur le marché pour le financement du logement.

La question fondamentale actuelle dans les recherches américaines en matière de logement est de savoir si la réduction de la présence du gouvernement fédéral dans les programmes sociaux et de logement peut être compensée par une attention accrue des différents états (22), ce qui ressemble au processus qui intervient au Canada depuis la dernière décennie. Les questions de recherche et de politique sont simples. Les états individuels seront-ils en mesure de gérer la politique du logement plus efficacement que le gouvernement fédéral? Les familles désavantagées seront-elles plus ou moins favorisées par le transfert de la politique en matière de logement du gouvernement fédéral aux états?

4.2 Canada

Les gouvernements du Canada se sont engagés à appuyer la production et la distribution du logement au cours des 50 dernières années. Cet intérêt pour le logement, surtout pour le soutien de ceux qui ne seraient pas en mesure d'avoir accès au logement dans le marché privé, a caractérisé la politique publique canadienne depuis un certain temps.

On peut décrire trois périodes de la politique canadienne en matière de logement (23). Avant 1950, la politique canadienne en matière de logement passait par l'aide du gouvernement fédéral au marché hypothécaire et par des dispositions fiscales sur les pertes associées aux propriétés locatives. La Loi nationale sur l'habitation prévoyait des subventions au taux hypothécaire selon lesquelles le gouvernement participait à des programmes conjoints de prêts. Cela a été remplacé en 1954 par un programme d'assurance hypothécaire qui se poursuit aujourd'hui. Au cours des années 1950 et 1960, le gouvernement a aménagé de grands logements collectifs publics afin de répondre aux besoins des Canadiens à faible revenu. L'objectif est maintenant de favoriser l'intégration de ménages de divers revenus dans des aménagements à plus petite échelle exploités par des organismes basés dans la communauté.

Le début de la deuxième époque remonte à la fin des années 1960. Le gouvernement fédéral fait du logement une priorité à cause des besoins évidents. Au cours de cette période, certains gouvernements provinciaux ont simplement participé à l'aménagement des logements par des projets conjoints de subventions dans le cadre d'initiatives fédérales, surtout dans le domaine du logement social. Certaines provinces ont modifié les codes locaux en matière de logement et d'autres ont tenté de contrôler le coût du logement directement en cherchant à réduire le coût des terrains.

Des restrictions financières et un fédéralisme fiscal révisé marquent la troisième époque. L'objectif actuel est de porter toute l'attention sur les ménages à faible revenu et sur d'autres groupes. Il est ironique que les restrictions fiscales provoquent une politique en matière de logement qui soit plus sensible à la diversité. Ces restrictions pourraient aussi mener à une disparité accrue.

La politique du logement au Canada est maintenant coordonnée et exprimée par le fonctionnement du gouvernement fédéral dans des coentreprises avec les provinces. Selon Fallis (1990) :

La politique en matière de logement s'accomplit actuellement par l'entremise d'accords globaux complexes et d'accords d'exploitation annuels.

Un exemple de cette approche est l'Initiative d'hébergement pour les victimes de violence familiale au titre de laquelle la SCHL a collaboré avec d'autres ministères du gouvernement fédéral et avec les provinces. Dans le cadre de cette initiative, la SCHL a entrepris d'appuyer la construction physique d'abris pour femmes battues alors que d'autres partenaires tels que Santé Canada élaboraient des programmes. La construction de logements pour les collectivités autochtones est un autre exemple où la SCHL fournit le financement hypothécaire aux conseils de bande qui agissent comme des organismes sans but lucratif. Aussi utiles que soient ces initiatives, peu de personnes prétendent que les graves problèmes qu'elles visent sont sur le point de trouver une solution finale.

4.3 Résumé de la politique en matière de logement : la recherche

Le transfert accru de la responsabilité en matière de logement aux ordres provinciaux et municipaux de gouvernement ou à des groupes sans but lucratif a eu tendance à réduire les efforts consacrés à la recherche. La recherche effectuée par l'industrie se concentre étroitement sur les besoins de l'entreprise de maximiser ses profits. Cela représente une grave lacune dans notre compréhension générale ainsi que dans notre capacité d'élaborer une politique en matière de logement. Étant donné la réémergence de l'abordabilité comme thème central dans l'ensemble du monde développé, ainsi que la diversité accrue de la population du Canada, il existe un besoin urgent de recherche afin de comprendre le fonctionnement du marché du logement et de savoir s'il traite tous les Canadiens également. La prochaine section de ce mémoire examine, en guise de conclusion, un certain nombre d'orientations pour la recherche.

5.0 UN PROGRAMME DE RECHERCHE ÉVENTUEL

Il est maintenant possible de revenir aux principales questions sous-jacentes à ce mémoire :

- ◆ Pourquoi est-il important d'examiner la question de la diversité de la société et comment affecte-t-elle la politique en matière de logement?
- ◆ Comment les intervenants canadiens en matière de logement peuvent-ils travailler conjointement afin de mesurer jusqu'à quel point certains consommateurs clés reçoivent moins de services?
- ◆ Comment d'autres pays ont-ils détecté des lacunes dans l'accès au logement et comment y ont-ils réagi?
- ◆ Quelles sont les prochaines étapes éventuelles de la recherche?

Ce mémoire a présenté l'idée que la diversité a un rôle central en ce qui concerne l'accès au logement et son abordabilité. Une maison représente un investissement significatif dans la vie de la plupart des gens et elle est fondamentale au bien-être des familles. La dispersion accrue des prix du logement à travers le Canada, surtout l'inflation rapide dans les métropoles et la stagnation ou même le déclin dans les petites villes rurales, transfère la richesse.

Les prix élevés du logement limitent le libre mouvement de la main-d'oeuvre et des capitaux et mènent à l'augmentation de la régionalisation politique. Le fait que plusieurs Canadiens n'envisageraient jamais de chercher du travail et de s'installer à Toronto ou Vancouver est une grave entrave au fonctionnement des marchés du travail. Au coeur de l'examen actuel de la politique sociale se trouve l'idée que si une personne sans emploi à Terre-Neuve se voit offrir un emploi à Vancouver, elle doit l'accepter. Cependant, est-ce raisonnable si les coûts du logement à Vancouver l'empêchent de maintenir son niveau de vie?

De même, un retraité de Regina ne peut envisager s'installer à Victoria puisque l'avoir propre net de sa maison est en décalage. La variation de l'abordabilité du logement à travers le Canada est un sujet très important qui est très mal compris. Certains indices montrent que la récession récente a accru la disparité des revenus. La capacité d'acheter une maison est fondamentale à la stabilité des familles. De certaines façons, cette manifestation de la diversité est la plus pernicieuse.

Les points de vue plus conventionnels au sujet de la diversité traitent de culture, de race et d'ethnicité. Peu d'efforts ont été consacrés à l'extérieur des États-Unis à la recherche sur l'effet de la diversité raciale et ethnique sur l'abordabilité et l'accès au logement. Aux États-Unis, l'effort a été en grande partie concentré sur la discrimination, l'attention passant de plus en plus à la réglementation plus complète des établissements financiers. Le débat aux États-Unis semble ne pas trouver de solution et semble acrimonieux.

Ce chapitre présente un programme éventuel de recherche visant à loger une société diverse et décrit le rôle des intervenants canadiens en matière de logement, qui comprennent généralement les trois ordres de gouvernement, les prêteurs, l'industrie de la construction résidentielle et les groupes sans but lucratif.

5.1 Questions de base orientant un programme de recherche

En ce qui concerne l'accès, l'abordabilité et la diversité, les chercheurs canadiens en matière de logement ont élaboré un programme de vérification basé sur les «besoins impérieux». Tout d'abord, on vérifie si un ménage a des problèmes de logement «adéquats», «convenables» ou «abordables» (24). Un ménage faisant face à une de ces situations (logement inadéquat, surpeuplé ou coûteux, etc.) est considéré comme ayant un problème de logement. Deuxièmement, si le ménage jouit d'un revenu dépassant la norme pour sa collectivité et pour un logement considéré convenable par rapport à la taille de la famille, un besoin impérieux n'existe pas. Ce ménage consomme volontairement moins de logement que la norme. Si le ménage jouit d'un revenu inférieur à la norme et/ou consomme moins de logement que normal étant donné sa taille, il existe alors un besoin impérieux.

La mesure du besoin impérieux représente une base empirique de l'abordabilité. Comme telle, elle devient un outil de base servant à effectuer des recherches sur l'accès au logement pour différents groupes et dans différentes régions. En d'autres termes, un indicateur faible de l'abordabilité donne une mesure empirique de l'accès au logement par différents groupes. La plupart des autres pays ont utilisé des pourcentages moins perfectionnés du revenu comme mesures de l'abordabilité et, pour cette raison, les politiques en matière de diversité et de logement ont été moins bien développées. En ce sens important, la recherche et la politique

canadiennes en matière de logement ont le potentiel de dépasser ce qui se fait dans d'autres pays.

Cependant, les indices de besoins impérieux en eux-mêmes sont des outils inadéquats de mesure de la situation de différents groupes en ce qui concerne le logement. Il faut par exemple examiner les préférences en matière d'espace personnel ou de niveau de confort dans certains types d'immeubles. Les Vietnamiens, par exemple, n'ont pas l'habitude de vivre dans des tours d'habitations. Dans des villes telles que Saïgon, les immeubles dépassent rarement trois étages. Cependant, leur culture accepte aussi un mode de vie où les membres de la famille vivent à plus grande proximité les uns des autres que ce qui se retrouve généralement en Amérique du Nord. Les préférences culturelles créent souvent de graves malentendus en matière de logement, surtout dans les marchés locatifs (25). Selon des rapports, les constructeurs de Colombie-Britannique appliquent une gamme de principes tirés de fen shei comme méthode pour attirer des acheteurs provenant de l'Asie.

***Observation :** La diversité accrue, ethnique ainsi que géographique et économique, représente une source de problèmes d'abordabilité et d'accès pour plusieurs Canadiens. Cependant, avant que plusieurs de ces problèmes puissent être étudiés, il faut élaborer de meilleures mesures de l'abordabilité. Face aux restrictions fiscales, la responsabilité passera aux groupes communautaires et à l'industrie du logement, qui devront assumer une plus grande responsabilité dans le cadre d'un programme de recherche.*

***Observation :** Il est essentiel que la recherche détermine si le problème de logement d'un groupe spécifique est attribuable à un niveau de revenu ou de richesse insuffisant, et peut donc être réglé par une politique de logement conventionnelle (c.-à-d. subventions, garanties de prêt hypothécaire, etc.), ou si le problème provient de questions ethniques/ raciales/ culturelles dont la solution relève de la planification sociale, de systèmes de soutien favorisant la compréhension culturelle ou d'un autre processus d'éducation. Il faut tout d'abord obtenir une mesure perfectionnée de l'abordabilité afin d'établir si l'accès est un problème pour différents groupes. Ensuite, on peut effectuer un examen des aspects de la diversité qui influencent le logement.*

5.2 Programme de recherche en matière de logement à cette époque de diversité croissante

Voici la description d'un programme de recherche éventuel pour loger une société diverse.

Études sur la portée : La compréhension que certains groupes spécifiques ont des problèmes d'accès au logement est souvent basée sur des anecdotes. Il faut tout d'abord effectuer de la recherche qualitative systématique par l'entremise de groupes de discussion, d'études de cas et d'interviews pour déterminer exactement la nature des problèmes de logement d'un groupe spécifique (26). Est-ce que les couples du même sexe ont des problèmes d'accès à une maison? Quel genre de problème ont ces couples? Comment ces problèmes se comparent-ils à ceux auxquels font face toutes les minorités? Ces problèmes reflètent-ils des questions de revenu et de richesse qui touchent l'ensemble de la population ou relèvent-ils de l'appartenance à une minorité? Les réponses à ces questions sont souvent le résultat de conversations informelles plutôt que d'une recherche disciplinée.

Jusqu'à ce qu'il y ait un certain nombre d'études de ce genre décrivant la nature des problèmes en matière de logement, on dispose de peu de données pour proposer un programme de recherche systématique.

Analyse transversale de l'abordabilité : Cette recherche est certes fondamentale à toute démonstration que différents groupes sont traités différemment. Tel que décrit ci-dessus, la recherche effectuée par Filion et Bunting (1990) est utile, mais elle est basée sur les données du recensement de 1986.

L'information tirée du recensement n'est pas la meilleure source de données pour cette recherche. Des échantillons d'enquête préparés correctement peuvent être très utiles afin de restreindre la recherche à des groupes spécifiques tels que les personnes âgées, les jeunes, etc. Des mesures de la richesse doivent être incorporées aux mesures de l'abordabilité. La richesse n'est cependant pas correctement décrite dans les questionnaires du recensement et est trop fréquemment ignorée comme facteur de l'abordabilité (27). Une enquête conçue pour mesurer l'abordabilité s'intéressera à plusieurs caractéristiques des ménages et fournira une base permettant de comprendre les variations de l'abordabilité.

L'objectif primordial de cette recherche doit être de comparer la variation de l'abordabilité qui existe entre de grandes régions métropolitaines, telles que Vancouver, et de plus petites villes, ainsi qu'entre différents groupes. La recherche sur l'abordabilité doit être nationale, chaque province et administration municipale ayant un rôle à jouer.

Discrimination : À comparer aux États-Unis, il y a eu peu de travail effectué afin de mesurer l'étendue de la discrimination dans les marchés canadiens du logement. Des vérifications appariées des logements locatifs sont faciles à concevoir et à exécuter, mais il faut être attentif au contrôle de la vérification. Ces vérifications sont en principe simples, mais toute tentative montre que les deux demandeurs de logements doivent être en tous points égaux, sauf sous l'aspect de la discrimination qui est vérifié, afin d'assurer que les conclusions soient valides. Cela signifie que la vérification doit être limitée à des caractéristiques des locataires qui sont apparentes à tous.

La vérification de la discrimination dans le domaine du courtage immobilier est aussi simple du point de vue conceptuel, mais la recherche en matière de discrimination dans le marché hypothécaire est beaucoup plus difficile (28). La recherche effectuée aux États-Unis a montré qu'il existe de la discrimination dans les demandes marginales de prêt (29). La création d'un échantillon suffisant permettant, par exemple, d'évaluer si un groupe particulier a été victime de discrimination nécessitera un grand nombre de cas. De plus, la vérification appariée peut seulement examiner les premières étapes d'une demande de prêt hypothécaire. Lorsqu'une demande de prêt est effectuée, plusieurs vérifications indépendantes de la solvabilité du demandeur sont effectuées. Il serait impossible de créer un nombre suffisant de dossiers «fictifs» pour soutenir l'illusion que les demandeurs sont réels et ne se présentent pas aux fins d'une vérification de discrimination.

D'autres approches à la vérification de la discrimination comprennent des expériences où les prêteurs se voient demander de juger de la «qualité» de demandes écrites de prêt. Des paires de demandes, identiques sous tous les aspects sauf en ce qui concerne des attributs clés (race, ethnicité, sexe, etc.), sont distribuées pour évaluation. En rendant les demandes expérimentales marginales, on augmente la probabilité que la demande recevra une faible cote d'acceptation, et on vérifie de cette manière si la demande faible d'un homme blanc est acceptée, à comparer à la demande également faible d'une femme noire, par exemple.

Idéalement, les dossiers des prêteurs peuvent fournir assez d'information pour permettre l'analyse multivariée comme méthode de détection de la discrimination dans le marché hypothécaire. La vérification de la discrimination dans le marché du logement relèverait alors effectivement de l'industrie. En supposant que la maximisation des profits soit un objectif important, les prêteurs devraient être intéressés à leurs propres systèmes afin de s'assurer qu'ils n'entraînent pas de discrimination. Aux États-Unis, un solide système de règlements oblige la collecte de ces données. Au Canada, il faut se fier à l'industrie pour obtenir de l'aide dans cette recherche (30).

Finalement, la recherche en matière de discrimination doit être ouverte et égale. L'hypothèse habituelle selon laquelle la discrimination est pratiquée seulement par le groupe dominant contre les minorités doit être vérifiée. À mesure que les groupes minoritaires développent leurs propres établissements financiers et immobiliers, est-ce que le traitement préférentiel qu'ils accorderont aux membres de leur groupe sera perçu comme de la discrimination ou comme un comportement justifiable, étant donné les griefs historiques?

Entraves réglementaires : Une des plus importantes idées provenant de la récente recherche en matière de logement est que les règlements régissant les terrains et la construction peuvent accroître le prix du logement. La commission Kemp aux États-Unis a découvert une gamme fantastique de règlements qui pourraient gonfler les prix et réduire l'accessibilité. Ces règlements portent sur l'ensemble de la gamme des valeurs immobilières, mais on croit que leur effet est régressif, c'est-à-dire qu'ils ont un effet différent sur l'ensemble de la gamme de revenus. En d'autres termes, ces règlements peuvent influencer l'accès au logement pour différents groupes.

Cette recherche n'a pas été très développée au Canada; sa conception et son exécution devraient relever des gouvernements provinciaux et des administrations locales. Il n'est pas nécessaire que ce travail soit effectué au plan national et plusieurs municipalités pourraient souhaiter examiner leurs règlements en matière d'utilisation des terrains afin d'identifier ceux qui sont pertinents et ceux qui causent des entraves. Si de grandes régions métropolitaines telles que Toronto, Montréal et Vancouver examinaient leurs règlements du point de vue de leur effet sur l'abordabilité du logement et sur son accès, de grands nombres de locataires et de propriétaires pourraient en bénéficier.

Inventaire du stock de logements autochtones : Selon plusieurs intervenants, le plus grave problème de logement au Canada est le logement dans les réserves. Bien qu'on s'entende sur le fait que la situation est grave, les solutions à long terme sont entravées par des intérêts bureaucratiques concurrentiels. Les données de base sont peu nombreuses. Le recensement du Canada ainsi que les Enquêtes auprès des peuples autochtones n'ont pas fourni des données quantitatives fiables sur les conditions sociales et économiques des peuples des Premières nations. Aucune recherche comparable aux Enquêtes sur les dépenses des familles ou à l'ERMEN n'est disponible pour les collectivités amérindiennes, mais l'autonomie gouvernementale et la planification sociale exigeront ces renseignements (31). La capacité d'obtenir des renseignements sur ces citoyens est fondamentale à un gouvernement souverain.

Il n'est pas nécessaire que cette recherche soit effectuée au plan national. Les conseils tribaux individuels peuvent commander des études en autant que l'aide financière soit fournie par les ordres supérieurs du gouvernement et que le soutien méthodologique soit fourni par Statistique Canada et la SCHL. Idéalement, le travail de recensement doit cependant être effectué au plan provincial et lorsqu'il y a beaucoup de migration interprovinciale, par exemple entre le nord de l'Ontario et le Manitoba, deux provinces devront collaborer.

Les sans-abri : La SCHL examine actuellement des méthodes de recherche sur les sans-abri. Cette question est importante puisqu'elle est un indicateur très visible des problèmes d'abordabilité du logement. De plus, l'existence de sans-abri est très évidente dans les villes telles que Vancouver, qui attirent les sans-emploi. Les politiciens de la C.-B. se plaignent avec une certaine justification que les personnes bénéficiant d'aide sociale dans les autres provinces sont tout simplement exportées par les restrictions fiscales en vigueur dans ces provinces.

Diversité culturelle : La diversité culturelle dans nos plus grandes villes est un fait incontournable. La ville de Richmond, en C.-B., a été transformée au cours des 20 dernières années en important centre pour les immigrants provenant de Hong Kong au lieu d'être une collectivité d'immigrants provenant d'Europe. À Vancouver, les entrepreneurs démolissent les petits bungalows en stuc et les remplacent par d'énormes maisons, que l'on décrit localement comme des «maisons monstres». D'après les résidents locaux, ces maisons sont criardes. La tension entre les résidents établis et les nouveaux résidents augmente lorsqu'on abat de vieux arbres à cause de croyances religieuses et culturelles. Des quartiers complets de Regina, Saskatoon et Winnipeg sont devenus autochtones, et les discussions sur les «réserves urbaines» énervent plusieurs résidents. De grandes régions de Toronto sont devenues des quartiers identifiés uniquement aux immigrants d'origine non européenne.

Ce sont là les manifestations de la diversité culturelle urbaine croissante du Canada. En ce qui concerne les questions d'abordabilité, cette diversité pose peu de questions spécifiques de recherche, outre les problèmes fondamentaux de mesure mentionnés ci-dessus. Cependant, dans un autre sens, lorsque nous

réfléchissons au sujet de la diversité dans la société canadienne, la diversité ethnique et raciale croissante est profonde. En ce qui concerne le nombre de personnes, elle représente un changement qui n'est pas moins significatif que celui qui est intervenu au cours des décennies précédentes. L'arrivée massive d'immigrants au cours des deux premières décennies de ce siècle a introduit une multitude de nouvelles cultures et de langues au Canada.

L'arrivée actuelle d'immigrants est tout à fait différente dans un autre sens. Les précédentes générations d'immigrants pouvaient s'établir dans les Prairies et créer une base économique viable. Actuellement, avec le départ des populations des régions rurales vers les régions urbaines, et étant donné la réduction de l'emploi dans les petites villes et villages, la pression augmente dans trois ou quatre des plus grandes régions urbaines.

De plus, les précédentes vagues d'immigration avaient tendance à provenir d'Europe et à renforcer la composition raciale et culturelle fondamentale de la population établie. L'immigration actuelle provenant de l'Asie a produit une augmentation de la population aux antécédents culturels et religieux différents.

Dans un sens étroit, la diversité n'est pas une question de logement. Mais le logement se situe au sein d'un quartier et d'une collectivité. La diversité accrue représente d'importants défis en matière de relations ethniques et raciales au sein des communautés. Puisque le logement est un élément clé des quartiers et un grand problème pour tous les nouveaux Canadiens, les questions touchant l'aménagement des quartiers et la planification des collectivités doivent faire partie de tout programme s'intéressant aux problèmes liés à la diversité accrue.

Un programme de recherche dans ce domaine est complexe et très délicat. Toute information montrant que les immigrants sont incapables de s'entendre entre eux ou avec les résidents canadiens établis depuis longtemps est politiquement explosive. La responsabilité d'effectuer cette recherche relève principalement des agences d'établissement des immigrants, des gouvernements provinciaux et des administrations locales et des groupes ethno-culturels. La recherche qualitative fondamentale sur les problèmes auxquels font face les immigrants est nécessaire mais représente un travail fort complexe. Plusieurs personnes et plusieurs groupes ethno-culturels sont incertains au sujet des motifs de telles recherches. Idéalement, la recherche doit être la «propriété» de la collectivité et gérée par un consortium qui a établi un rapport de travail étroit avec elle (32).

Notes explicatives

1. La bibliographie présente un certain nombre de citations disponibles.
2. Voir dans Morrissette, Myles et Picot (1994) un examen de la répartition des revenus au Canada.
3. Esquisse du Canada de demain : Rapport de l'étude démographique, Santé et Bien-être social Canada, 1989, présente un examen des tendances récentes des ménages et des familles du Canada.
4. Le terme «astronaute» désigne des immigrants commerciaux qui installent leur famille au pays tout en continuant à gérer d'importantes entreprises en Asie, ce qui les oblige à voyager constamment à l'extérieur du Canada.
5. Récemment, un plan d'aménagement des terrains en vue de donner aux membres des Premières nations un plus grand contrôle sur les ressources de vastes régions de la Saskatchewan a été rejeté par les propriétaires, les agriculteurs et les propriétaires de bungalows, ce qui a créé un très grave conflit dans la collectivité.
6. Voir dans Hancock (1993) un examen intéressant d'autres définitions.
7. Les mesures du rapport entre le prix et le revenu, et les comparaisons entre le prix ou loyer médian et le revenu médian sont des variations fréquentes des mesures de ratio.
8. On trouve un examen critique des mesures de l'abordabilité du logement dans Linneman et Megbolugbe (1992).
9. Un fonctionnaire appartenant à une classification donnée gagne le même revenu à Vancouver qu'à Moncton, mais les prix des maisons et des loyers sont extrêmement différents. Cette diversité géographique dans le domaine du logement est souvent négligée dans lorsque l'on parle d'accès.
10. La relation entre la moyenne et la médiane peut être utile comme indicateur sommaire de l'asymétrie de la répartition, et elle peut donc servir de mesure brute de l'inégalité. La médiane en elle-même ne dit rien au sujet de l'inégalité du revenu.
11. Miron (1989) p. 55.
12. Une fois la demande de logement présentée, une gamme d'informations provenant de tiers est sert à prendre les décisions. Dans une vérification par paires, les deux demandeurs doivent être identiques en tous points, sauf les caractéristiques visibles utilisées pour vérifier la discrimination. Après que la demande de prêt hypothécaire est remplie, les renseignements indiqués sur les deux demandes doivent être identiques en tous points. Il est évidemment impossible de créer des antécédents financiers et d'emploi fictifs pour appuyer une vérification par paires en profondeur.

13. Le Fair Housing Act (FHA) (loi sur l'équité en matière de logement) de 1968 interdisait la discrimination dans la vente ou la location de logements. En 1974, le Equal Credit Opportunity Act (ECOA) (loi sur l'égalité en matière de crédit) établissait une série d'attributs protégés (y compris la race, le sexe et l'âge) qui ne pouvaient pas être considérés dans l'évaluation du crédit d'un demandeur. Le Home Mortgage Disclosure Act 1974 (HMDA) (loi de 1975 sur la divulgation des créances hypothécaires résidentielles) (amendée en 1988 et 1991) exige que les prêteurs hypothécaires révèlent la provenance géographique de leurs demandes de prêt et des demandes refusées. Le Community Reinvestment Act 1977 (CRA) (loi de 1977 sur le réinvestissement communautaire) encourage les établissements financiers à satisfaire les besoins de crédit dans leurs communautés délimitées. L'application de cette loi relève du département du logement et du développement urbain des États-Unis (HUD) (FHA et ECOA) et des responsables fédéraux de la réglementation financière (ECOA, HMDA et CRA). Dane (1993) donne une description détaillée des événements qui ont mené à l'adoption de ces lois.
14. La délimitation veut dire qu'un prêteur désigne certaines régions comme étant à risque élevé, et soit limite le nombre de prêts qui y sont offerts, soit propose des conditions moins favorables aux demandeurs qui veulent acheter des maisons dans ces régions. Une grande partie du régime actuel de réglementation des États-Unis en matière de discrimination dans le marché hypothécaire a été mise en place sous l'effet de travaux de recherche de la première heure démontrant que les avoirs hypothécaires étaient beaucoup plus bas dans les communautés noires.
15. Pour un examen et une critique détaillés de ces études, voir Becker (1995), Benston (1981), Shlay (1989), Canner et Gabriel (1992), ainsi que la discussion de Carr et Megbolugbe (1993) au sujet des critiques de Munnell, et. al. (1992).
16. Pourvu, bien sûr, que la mise de fonds, le prix d'achat et les caractéristiques de la maison achetée soient semblables. Cela suppose aussi que le prix d'achat de la maison reflète sa véritable valeur commerciale.
17. Cette question a soulevé beaucoup de controverse aux États-Unis. Les chercheurs américains, par exemple, se voient souvent forcés d'expliquer aux groupes communautaires et de revendication des droits civiques que les grandes disparités observées dans les taux de prêt peuvent s'expliquer en partie par les différences de situation socio-économique entre les groupes de population. (Voir cet exposé dans Canner, Passmore et Smith (1994).) Les groupes communautaires rejettent cet argument comme une excuse pour les pratiques discriminatoires de prêt.
18. Les autres exemples cités comprennent les prélèvements de 30 000 \$ et plus par logement pour compenser l'impact environnemental en Californie; 15 000 \$ de plus pour construire une maison dans une banlieue plutôt que dans la ville de Chicago et 1 960 \$ à payer pour chaque logement à Riverside, en Californie, afin de créer des domaines protégés pour le rat kangourou Stevens. Comme le fait remarquer Downs, plus de 200 millions \$ vont éventuellement s'accumuler dans ce fonds, beaucoup plus qu'il ne sera dépensé pour loger les sans-abri du sud de la Californie pendant la même période.
19. Downs (1995), p. 1106.

20. Downs signale une estimation du Los Angeles Times selon laquelle 40 000 garages servaient illégalement de logement à un ménage ou plus.
21. Pour un bon examen des questions d'abordabilité dans la politique américaine en matière de logement, voir la Ford Foundation (1989).
22. Voir Business Week, le 7 août 1995, pour une discussion du processus de dévolution aux États-Unis.
23. Voir Mason (1981) pour un examen de la politique de logement jusqu'en 1981. Dreier et Hulchanski (1990) fournissent une perspective plus récente.
24. La notion de logement adéquat porte sur le fait qu'un ménage vit dans des conditions saines, avec les réparations nécessaires et l'accès aux services publics essentiels (chauffage, éclairage, eau, etc.). La notion de logement convenable se réfère au degré de surpeuplement. L'abordabilité détermine si le ménage dépense plus de 30 % de son revenu pour le logement.
25. PRA (1992) examine ces questions en relation aux problèmes de logement auxquels font face les nouveaux arrivés.
26. Certains considèrent que la recherche qualitative n'est qu'une série d'anecdotes. Ce point de vue est une fausse représentation de la structure et de la discipline de la recherche qualitative. Spécifiquement, il faut un programme de recherche afin de définir la portée et la nature des problèmes de logement auxquels font face différents groupes.
27. Jusqu'à maintenant, la richesse a été incluse dans des études des problèmes de logement auxquels font face les personnes âgées qui n'ont pas les moyens d'entretenir une maison mais qui sont riches simplement parce qu'elles sont propriétaires de leur propre maison.
28. Les vérifications appariées, semblables à celles utilisées dans le domaine du logement locatif, peuvent être utilisées afin d'évaluer le traitement accordé aux groupes minoritaires par les courtiers immobiliers.
29. Une demande marginale est une demande qui répond à la plupart des critères permettant d'accorder un prêt mais qui est inadéquate dans certains aspects. La recherche effectuée aux États-Unis a montré que la discrimination a tendance à ne pas toucher les demandes qui sont clairement acceptables ou celles qui sont clairement inacceptables.
30. La demande de prêt hypothécaire s'effectue dans le contexte du marché financier. Les autres étapes de la décision d'acheter une maison sont également importantes. Les agents immobiliers, les constructeurs résidentiels et les évaluateurs peuvent aussi être inclus dans un programme de recherche pour assurer l'équité et l'accès égal.
31. Le recensement du Canada et l'Enquête auprès des peuples autochtones ont tous les deux un grave problème de sous- dénombrement des populations autochtones. De plus, il n'existe aucune donnée fiable sur la structure démographique de la population. En ce qui concerne les populations autochtones en milieu urbain, les données sont encore moins utiles.

- 32 Une gamme d'études locales ont été parrainées par des organismes locaux. Plusieurs sont citées par Beavis (1995). Voir aussi PRA (1992) pour un exemple du travail requis. Cependant, cette recherche n'est qu'un modèle. Elle n'est pas allée très profondément dans l'examen des problèmes au sein de la collectivité, surtout parce qu'il n'y avait pas assez de temps pour établir une relation étroite entre les chercheurs provenant de la collectivité afin d'obtenir des résultats négatifs. Chez plusieurs immigrants, il existe un sentiment incontournable que toute plainte est un signe d'ingratitude. Cela n'est qu'une des complications de la recherche dans ce domaine.

BIBLIOGRAPHIE

- Angel, D.P. (1992) Meeting the Demand for Affordable Housing: State intervention in Massachusetts, *Housing Studies*, vol. 7, n° 4.
- Arnold, E. et A. Skaburskis (1989), «Measuring Ontario's Increasing Housing Affordability Problem», *Social Indicators Research*, 21:501-515.
- Beavis, Mary Ann, (1995) *Housing and Ethnicity: Literature Review and Select, Annotated Bibliography*, University of Winnipeg, Institute of Urban Studies.
- Becker, Gary, «How Bad Studies Get Turned Into Bad Policies», *Business Week*, 26 juin 1995.
- Benston, George J., «Mortgage Redlining Research: A Review and Critical Analysis», *Journal of Bank Research*, 12, 1981, pp. 8-23.
- Blossom, Teresa, David Everitt et John Gallagher, «The Race for Money», *Detroit Free Press*, 24 et 27 juin 1988.
- Canner, Glenn B., et Stuart A. Gabriel, «Market Segmentation and Lender Specialization in the Primary and Secondary Mortgage Markets», *Housing Policy Debate*, 3(2), 1992, pp. 241-329.
- Canner, G., W. Passmore et D. Smith (1994) «Residential Lending to Low-Income and Minority Families: Evidence from the 1992 HMDA Data», *Federal Reserve Bulletin*, vol. 74, février.
- Carr, James H. et Isaac F. Megbolugbe, «The Federal Reserve Bank of Boston Study on Mortgage Lending Revisited», *Journal of Housing Research*, 4(2), 1993, pp. 277-313.
- Cloud, Cathy et George Gaister, «What Do We Know About Racial Discrimination in Mortgage Markets?», *The Review of Black Political Economy*, 22(1), été 1993, pp. 101.
- Dahrendorf, R. (1987), «The Erosion of Citizenship and its Consequences for us all», *New Statesmen*, 12 juin.
- Darden, J.T. (1990) «Differential Access to Housing in the Suburbs», *Journal of Black Studies* (septembre).
- Darke, Jane et Roy Darke (1988) «Affordable housing: roles for the state and the community», in Freidrichs, J. (Ed.), *Affordable Housing and the Homeless*, New York, Walter de Gruyter.
- Dedman, William, «The Color of Money», *The Atlanta Journal-Constitution*, 1^{er} au 4 mai 1988.
- Downs, A. (1994) «The Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing: Its Behaviour and Accomplishments», *Housing Policy Debate*, vol. 2, n° 4.

- Dreier, P. et J.D. Hulchanski (1990) «Affordable housing: lessons from Canada», *American Prospect*, printemps, n° 1, pp. 119-125.
- Ferlauto, R. (1991) «A new approach to low-income housing», *Public Welfare*, été.
- Filion, P. et T. Bunting (1990) *Affordability of Housing in Canada*, Statistique Canada, 98-130.
- Ford Foundation (1989), *Affordable Housing: The Years Ahead*, New York, Ford Foundation.
- Galster, G. (1992), *Research on Discrimination in Housing and Mortgage Markets: An Assessment and Future Directions*, *Housing Policy Debate*, vol. 3, n° 2.
- Garon, pour la Commission des droits de la personne du Québec (1988), *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*.
- Guy, Rebecca F., Louis G. Pol, et Randy E. Ryker, «Discrimination in Mortgage Lending: The Home Mortgage Disclosure Act», *Population Research and Policy Review*, 1(3), octobre 1982, pp. 283-296.
- Hanock, K.E. (1993) «Can pay? won't pay? or economic principles of «affordability»», *Urban Studies*, vol. 30, n° 1, 127-145.
- Henry, Frances (1989), *Housing and racial discrimination in Canada: A preliminary assessment of current initiatives and information*, Ottawa, Multiculturalism and Citizenship.
- Loveland, I (1990) «Square pegs in round holes: The «right» to council housing in the post-war era», *Journal of Law and Society*, vol. 91, n° 3.
- Linnerman, P.D. et I.F. Megbolugbe, «Housing affordability: myth or reality», *Urban Studies*, vol. 29, n°s 3/4 : 369-392.
- MacLennan, D. et R. Williams, *Affordable Housing in Britain and the United States*, York, Joseph Roundtree Foundation.
- Mason, G. (1981) «Housing», in R. Bellan et W. H. Pope, *The Canadian Economy*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd.
- Miron, J.R. (1989), «Household Formation, affordability and housing policy», *Population Research and Policy Review*, 8:55-77.
- Morissette, R., J. Myles et G. Picot, (1994) «Earnings inequality and the distribution of working time», *Canadian Business Economics*, vol. 2, n° 3.
- Munnell, A., L. Browne, J. McEneaney et G. Tootell, «Mortgage Lending in Boston: Interpreting HMDA Data», *Federal Reserve Bank of Boston Working Paper*, 92(7), octobre 1992.

- Murie, A. et R. Forrest, (1988) «The New Homelessness in Britain» in Friedrichs, J. (ed.), *Affordable Housing and the Homeless*, de Gruyter, Berlin.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1988), *Urban Housing Finance*, OECD, Paris.
- Prairie Research Associates Inc. (1992), *The Relationship Between Newcomer Tenants and Their Landlords*, Winnipeg, Manitoba Interfaith Immigration Council.
- Prairie Research Associates, (1995), *Review of DIAND and Provincial Social Assistance Programs in Manitoba, DIAND, Central Region*.
- Reichert, A.K. (1990), «The Impact of interest rates, income, and employment upon regional housing markets», *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 3, pp. 373-391.
- Sard, B. (1991), «Housing the homeless through expanding access to existing subsidized programs», *Villanova Law Review*, vol. 36, p. 1113-1149.
- Shlay, Anne B., «Financing Community: Methods for Assessing Residential Credit Disparities, Market Barriers, and Institutional Reinvestment Performance in the Metropolis», *Journal of Urban Affairs*, 1989, 11(3), pp. 201-223.
- Stone, Michael, (1993) *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*, Philadelphia, Temple University Press.
- Supply and Services Canada (1989), *Charting Canada's Future: A Report of the Demographic Review of Canada*, Health and Welfare Canada.
- Warner, Arthur E., et F. Jerry, Ingram, «A Test for Discrimination in a Mortgage Market», *Journal of Bank Research*, 13(2), été 1982, pp. 116-24.
- Wienk, Ronald E., «Discrimination in Urban Credit Markets: What We Don't Know and Why We Don't Know It», *Housing Policy Debate*, 3(2), 1992, pp. 217-240.
- Williams, N.J. et F.E. Twine (1992), «Increasing access or widening choice: the role of resold public sector dwellings in the housing market», *Environment and Planning A*, vol. 24.
- Wood, G.A. et S. Bushe-Jones (1991), *Housing Affordability: An International Context*, Canberra, Commonwealth of Australia.