

LE LOGEMENT À PRIX ABORDABLE AU CANADA : EN QUÊTE D'UN NOUVEAU PARADIGME

Résumé

Se loger est un besoin essentiel. Pourtant, après dix ans d'expansion économique, un ménage sur cinq au Canada ne peut se loger convenablement à un prix abordable – un chiffre particulièrement élevé compte tenu de l'excellent classement du Canada dans l'étude des Nations Unies sur le développement humain. Qui plus est, la rareté des logements abordables est un problème avec lequel sont aux prises les collectivités d'un bout à l'autre du pays – des grandes agglomérations urbaines aux petites régions moins peuplées. On considère de plus en plus ce problème comme l'une des questions d'intérêt public les plus urgentes au Canada.

La présente étude intitulée *Le logement à prix abordable au Canada : en quête d'un nouveau paradigme* est la quatrième d'une série publiée par le Groupe Financier Banque TD qui aborde les défis auxquels font face les zones urbaines au Canada. En avril 2002, la Banque a publié *A Choice Between Investing in Canada's Cities or Disinvesting in Canada's Future*, étude qui traite de certains problèmes présents dans les grandes régions urbaines du pays. Elle a publié par la suite deux autres études, l'une sur la région métropolitaine de Toronto (mai 2002) et l'autre sur le corridor Calgary-Edmonton (avril 2003), qui examinent les enjeux propres à ces régions.

Ces études ont été entreprises à la suite d'allocutions prononcées en 2001 et en 2002 par A. Charles Baillie, ancien président du conseil et chef de la direction du Groupe Financier Banque TD, qui a lancé un défi de taille aux Canadiens : élever d'ici 15 ans le niveau de vie (ou le niveau de revenu réel par habitant) au Canada au-dessus de celui des États-Unis. En lançant cet appel, M. Baillie a souligné qu'il était d'une importance cruciale pour les zones urbaines d'atteindre cet objectif puisqu'une proportion impressionnante de 80 % de l'activité économique et de l'emploi au Canada s'y concentre.

Nous associons d'ordinaire le logement à prix abordable à une question sociale et de santé, ce qui n'est pas vraiment étonnant, puisque la principale source de revenu pour de

nombreux locataires de logements sociaux provient des paiements de transfert. En outre, de nombreuses études ont démontré qu'il existe une forte corrélation entre les quartiers où le logement est de moins bonne qualité et les problèmes de santé.

S'efforcer de trouver des solutions au problème du logement abordable constitue une politique économique astucieuse. Une offre de logements insuffisante peut représenter un important obstacle aux investissements des entreprises et à la croissance, et influencer sur le choix des immigrants qui cherchent à s'établir au pays. Trouver des solutions pour s'attaquer à ce problème cadre donc bien avec l'objectif de la TD, à savoir de hausser le niveau et la qualité de vie générale au Canada.

La présente étude ne traite pas du phénomène des sans-abri. Il faut toutefois reconnaître qu'un nombre croissant de personnes n'ont pas de domicile fixe parce qu'elles n'ont pas les moyens de se loger. Il est clair que toute mesure visant à s'attaquer au problème de la pauvreté et à augmenter le nombre d'habitations à prix abordable contribuera à réduire l'itinérance, en particulier parmi les travailleurs à faible revenu et les personnes aptes au travail qui n'arrivent pas à se trouver un emploi. Cependant, d'autres personnes se retrouvent sans domicile fixe à cause d'une maladie mentale, d'un problème de toxicomanie ou de graves difficultés. Ces personnes ont souvent besoin de logements supervisés, mais également d'autres services, un aspect du logement abordable qui dépasse la portée de la présente étude.

L'ampleur du problème du logement à prix abordable

La bonne nouvelle est que la plupart des ménages canadiens sont logés convenablement. Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) qui se fonde sur les données du Recensement de 1996, environ deux tiers des ménages (6,7 millions) vivaient dans des logements qui répondaient aux trois normes d'habitation de cet organisme national. Leur logement était *abordable*,

adéquat et de taille *convenable*, c'est-à-dire que les ménages consacraient moins de 30 % de leurs revenus avant impôts au logement. D'autre part, 1,4 million de ménages habitaient des logements qui n'étaient pas conformes aux trois normes, mais disposaient de moyens financiers suffisants pour corriger la situation en déménageant ailleurs dans leur région.

Il restait tout de même un grand nombre de ménages, 1,7 million ou environ un sur cinq, ayant un *impérieux besoin de logement* en 1996 selon la SCHL. En d'autres termes, ces ménages ne pouvaient trouver un logement adéquat et convenable sans dépenser au moins 30 % de leurs revenus avant impôts. La SCHL a découvert un fait troublant : 656 000 ménages, soit 7 % du total, consacraient au moins la moitié de leurs revenus avant impôts pour se loger, comparativement à 422 000 ménages en 1991 ou 5 %. Même si certains de ces ménages vivaient dans des habitations ni adéquates ni convenables, la plupart avaient un impérieux besoin de logement à cause d'un problème d'abordabilité.

Les ménages ayant le plus de mal à se loger avaient certaines caractéristiques en commun. Comme on peut s'y attendre, environ les deux tiers étaient des ménages à faible revenu (moins de 20 000 \$ par année). En outre, bien que représentant seulement 35 % de tous les ménages, près de 70 % des ménages ayant un impérieux besoin de logement étaient locataires. Les personnes vivant seules – principalement les jeunes adultes et les femmes âgées – et les familles monoparentales avec enfants, surtout celles ayant une femme à leur tête, représentaient un nombre disproportionné des ménages qui consacrent une grande partie de leur revenu à l'habitation. Enfin, le nombre de ménages autochtones non agricoles vivant à l'extérieur de réserves et ayant un impérieux besoin de logement était deux fois plus élevé que la moyenne nationale.

Recensement de 2001 : quelques bonnes nouvelles

La SCHL n'a toujours pas mis à jour son analyse des besoins impérieux de logement afin de tenir compte des résultats du Recensement de 2001. Cependant, les données du recensement portant sur le revenu et le coût du logement, même si elles ne brossent pas un tableau de l'ensemble de la situation, donnent toutefois un aperçu des tendances qui se dessinent en ce qui a trait à la proportion de Canadiens qui avaient un impérieux besoin de logement à la fin des années 1990. Les nouvelles étaient mi-figue, mi-raisin. Grâce à un redressement marqué de la croissance

économique et aux taux d'intérêt relativement bas, le pourcentage de ménages qui consacraient au moins 30 % (et 50 %) de leur revenu au logement a diminué entre 1995 et 2000. Néanmoins, cette proportion demeure nettement supérieure aux données recueillies en 1990. De plus, même s'il n'est pas facile d'estimer précisément la taille de la population des sans-abri, la plupart des observateurs s'entendent pour dire que, selon toute vraisemblance, le nombre de personnes sans domicile fixe montrait des signes d'amélioration à l'aube du nouveau millénaire.

Un problème à deux volets dans chaque collectivité

On considère généralement que la pénurie de logements à prix abordable touche principalement les grandes agglomérations urbaines. Cependant, les ratios du coût du logement pour les ménages locataires vivant à l'extérieur des régions métropolitaines de recensement (RMR) sont pratiquement comparables à ceux de ces régions. En outre, des neuf grands marchés que nous avons étudiés, deux RMR de taille moyenne, Halifax et Regina, se classent première et troisième pour ce qui est de la part des ménages locataires ayant un problème d'abordabilité.

Deux faits nouveaux importants expliquent pourquoi le problème d'abordabilité des logements au Canada a persisté pendant la deuxième moitié des années 1990.

Premièrement, la plupart des familles à faible revenu ont continué à s'appauvrir au cours de la deuxième moitié de la décennie. Après avoir diminué entre 1991 et 1995, le revenu total des familles qui font partie de la tranche des 20 % les moins fortunés au Canada a commencé à augmenter de nouveau, en chiffres absolus, entre 1996 et 2000, surtout celui des familles monoparentales et des personnes âgées. Cependant, dans presque toutes les régions du pays, les gains des familles à faible revenu paraissaient dérisoires comparativement à ceux des ménages dans la tranche de revenu supérieure. De plus, le taux de pauvreté parmi les nouvelles familles immigrantes a continué à empirer. Bref, il n'est pas clair que la croissance des revenus a bénéficié à tous, quoique la situation est quand-même préférable à celle où le bateau coule pour tout le monde.

Deuxièmement, l'offre de logements locatifs dans l'ensemble du Canada a stagné ces dernières années, alors qu'elle a diminué en fait dans la partie inférieure de la fourchette des loyers – le segment du marché où se concentrent les personnes à faible revenu ayant des problèmes d'abordabilité – ce qui a entraîné une hausse des loyers.

L'offre insuffisante est liée à l'essor du marché de l'accession à la propriété au Canada, que les promoteurs se sont efforcés de satisfaire en construisant des maisons individuelles et des habitations en copropriété, allant même parfois jusqu'à convertir ou à démolir des logements locatifs. Cependant, d'importantes modifications ont été apportées aux politiques au cours des dernières décennies et se sont répercutées sur l'offre de logements locatifs. Parmi ces changements figurent les réformes fiscales du gouvernement fédéral qui ont rendu le traitement fiscal des immeubles locatifs moins attrayant pour les investisseurs; la diminution des dépenses des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de l'habitation; le transfert des responsabilités des provinces aux municipalités; un resserrement des pratiques de souscription des prêts hypothécaires par la SCHL en ce qui concerne les immeubles locatifs; et l'existence de mesures de contrôle des loyers dans bon nombre de provinces. Dans certaines régions, le marché secondaire (qui englobe les logements au sous-sol, les logements au-dessus de magasins, les appartements dans des maisons individuelles ou jumelées et des maisons en rangée et les appartements en copropriété loués) a servi de soupape de sécurité. Il représente toutefois une source moins stable de logements et ne peut, en lui-même, constituer une solution à long terme à la pénurie de logements à prix abordable.

Combien d'argent manque-t-il aux ménages à faible revenu ?

La forte demande pour les logements à prix abordable conjuguée à l'offre limitée a créé un important écart entre ce que les ménages canadiens les plus pauvres peuvent payer pour se loger et le prix des logements existants. Quelle est l'ampleur de cet écart ? Selon des estimations prudentes, nous pouvons affirmer qu'il s'élève à environ 2 500 \$ par année pour les ménages appartenant à la tranche de 20 % inférieure de la fourchette de revenu, allant de 1 700 \$ à Edmonton à 4 000 \$ à Toronto et à Vancouver. En ce qui a trait aux personnes faisant partie de la tranche des 40 % les moins fortunés, cet écart diminue à 800 \$ à l'échelle nationale, mais demeure particulièrement élevé (entre 1 500 \$ et 2 000 \$) à Vancouver, Toronto et Ottawa.

Quelques signes encourageants ces derniers temps

Des événements récents laissent penser que la crise du logement abordable est peut-être sur son déclin. D'une part, les taux d'inoccupation dans la plupart des marchés

ont remonté sensiblement en 2002, ce qui porte à croire que la crise s'est peut-être légèrement résorbée l'année dernière. D'autre part, la gravité de la situation a incité les trois ordres de gouvernement à agir. En 2001, le gouvernement fédéral a annoncé un nouveau programme de partage des coûts avec les provinces – l'accord-cadre sur le logement abordable – qui vise à stimuler l'offre de logements locatifs; il a également affecté des fonds supplémentaires pour aider les sans-abri et favoriser la rénovation ou la revalorisation du parc résidentiel. La SCHL a annoncé pour sa part qu'elle allait assouplir ses pratiques de souscription. En outre, après s'être penchées sur le problème, plusieurs provinces et municipalités sont allées de l'avant en mettant sur pied leurs propres programmes ou en modifiant leur réglementation dans le but d'améliorer le fonctionnement interne du marché.

Mais il reste encore du chemin à faire

Nous avons néanmoins de bonnes raisons de nous montrer prudents avant de proclamer un tournant décisif dans la crise du logement à prix abordable. Non seulement les taux d'inoccupation dans les neuf grands marchés sont demeurés en deçà de 3 % l'année dernière, mais les taux d'inoccupation dans la tranche des 40 % inférieure de la fourchette des loyers ont diminué davantage en moyenne au Canada comparativement à 2001. Il ressort de ces chiffres qu'une bonne partie de l'amélioration des conditions de l'ensemble du marché locatif s'explique par la hausse du taux d'inoccupation dans la partie supérieure de la fourchette des loyers. Entre-temps, les loyers ont poursuivi leur ascension l'année dernière. En fait, la plupart des initiatives gouvernementales mises sur pied jusqu'à maintenant ont une portée limitée, certaines provinces faisant preuve de mauvaise volonté en ce qui concerne l'entente de partage des coûts conclue avec le gouvernement fédéral, dont on a beaucoup parlé.

Un nouveau paradigme du logement à prix abordable

Même s'il est encourageant de constater que le problème du logement à prix abordable au Canada retient davantage l'attention aujourd'hui, nous nous inquiétons du fait que de nombreuses initiatives gouvernementales récentes ne reposent pas sur une analyse adéquate du problème. À notre avis, une bonne partie de l'analyse, de la promotion et des mesures prises en ce qui a trait au logement abordable présentent trois failles :

- On tient pour acquis les niveaux de revenu. On

n'accorde que trop peu d'attention à la cause fondamentale du problème de logement à prix abordable, c'est-à-dire le nombre trop élevé de ménages à faible revenu au Canada.

- Les mesures prises jusqu'à maintenant avaient principalement pour but de relancer l'offre globale sur le marché locatif, ce qui n'a que des conséquences limitées sur les logements abordables.
- Bon nombre des mesures recommandées afin de stimuler l'offre (basées sur les dépenses ou sur l'impôt) sont inefficaces, puisqu'elles entraînent des frais par unité d'habitation créée qui sont très élevés pour l'État.

Proposition de la TD

Nous soutenons que la solution optimale au problème du logement à prix abordable consiste à augmenter les revenus des consommateurs et à élaborer un régime de transfert de revenus plus équitable et plus efficace qui permettrait aux ménages à faible revenu d'éviter les pièges inhérents à leur situation financière. Cependant, comme il s'agit d'objectifs à long terme, des mesures complémentaires provisoires s'imposent. Nous proposons les mesures suivantes :

- a) améliorer les mesures de soutien destinées aux personnes à faible revenu;
- b) remédier à la pénurie actuelle de logements;
- c) éliminer les imperfections du marché qui contribuent à cette pénurie.

1. La solution optimale : Augmenter les revenus des consommateurs à faible revenu

A. Redresser la situation macroéconomique

Au cours des dernières années, les administrations publiques canadiennes ont réussi à mettre en œuvre des politiques qui ont rendu le pays plus concurrentiel, que ce soit en réduisant le déficit, en baissant les impôts et en investissant dans les soins de santé, la recherche-développement et l'infrastructure permettant d'accroître la productivité. Parallèlement, le succès que la Banque du Canada a connu dans sa lutte contre l'inflation a entraîné une période prolongée de taux d'intérêt relativement faibles. Bien que la croissance économique généralisée n'ait pas bénéficié à tous les Canadiens de façon égale, bon nombre de citoyens à faible revenu ont profité de la croissance de l'emploi et de l'accès à la propriété. Il est incontestable

que *personne* ne gagne lorsque tous les bateaux coulent. Il faut donc en conclure que la condition nécessaire, mais non suffisante, pour résorber la crise consiste à redresser la situation macroéconomique.

Recommandation de la TD

- Continuer à accorder la priorité au maintien d'un environnement économique solide et stable caractérisé par un faible taux d'inflation qui permet des taux d'intérêt bas.

B. Prendre des mesures de protection contre le cercle vicieux de la pauvreté

Depuis dix ans, les écarts dans les revenus se sont creusés en raison de l'évolution de la structure économique au Canada – qui a favorisé les emplois de professionnels hautement qualifiés – et des réductions du soutien fédéral et provincial aux programmes d'aide sociale. De nombreux programmes existants qui ont pour but d'aider les personnes à faible revenu tendent en fait à les décourager de gagner plus d'argent et d'épargner en vue de la retraite. Par exemple, les prestations sociales diminuent à mesure que le revenu augmente, ce qui se traduit par des taux marginaux d'imposition réels particulièrement élevés. Sur le plan de l'éducation, le taux de décrochage dans les écoles secondaires est exceptionnellement élevé au Canada (pourtant un pays développé), et les compressions budgétaires des gouvernements ainsi que la montée en flèche des frais de scolarité ont réduit l'accès aux études postsecondaires pour de nombreuses personnes à faible revenu. Enfin, la population et la main-d'œuvre canadiennes comptent de plus en plus sur les nouveaux immigrants. Pourtant, les barrières linguistiques et les problèmes de reconnaissance des titres de compétence obtenus à l'étranger empêchent toujours ces personnes de se trouver un emploi plus rémunérateur.

Recommandations de la TD

- Modifier la conception des systèmes de prestations et de fiscalité fédéraux et provinciaux pour faire en sorte que le travail soit « payant » en réduisant le taux de récupération des prestations des ménages à faible revenu. Les programmes, comme l'initiative fédérale-provinciale de Prestation nationale pour enfants (PNE), se sont attaqués dans une certaine mesure au cercle vicieux de la pauvreté en combinant efficacement le soutien au revenu et les services sociaux. Cependant,

le problème du taux élevé de récupération fiscale demeure.

- Prendre une mesure complémentaire visant à encourager les ménages à faible revenu à épargner en vue de la retraite. Un système qui n'offre aucun avantage fiscal au moment de l'épargne, mais une exemption fiscale sur le rendement de l'épargne, a du mérite.
- Considérer les « pratiques exemplaires » ailleurs dans le monde qui ont pour but d'aider les individus à s'affranchir de l'aide sociale ou d'accroître les possibilités de revenu. Par exemple, les États-Unis ont établi un « salaire minimum vital » (le secteur privé ayant la responsabilité de payer des salaires raisonnables en échange de subventions) et créé des comptes de développement individuel (qui encouragent les gens à épargner en versant des sommes équivalentes aux montants déposés).
- Reconnaître le rôle crucial de l'éducation afin de favoriser la participation des Canadiens à l'économie du savoir. Les mesures prises à cet égard doivent porter sur toutes les facettes du système d'éducation – qu'il s'agisse d'améliorer l'éducation des jeunes enfants, de diminuer le taux de décrochage, de rehausser les programmes d'apprentissage, de bâtir des collèges et des universités réputés ou d'élaborer des systèmes d'éducation permanente.
- Améliorer les services d'établissement des immigrants et continuer à collaborer avec les organismes dans le but d'accélérer la reconnaissance des titres de compétence obtenus à l'étranger.

2. Mesures complémentaires provisoires

A. Le soutien du revenu comme moyen de combler l'écart à court terme

Il faudra du temps pour hausser les revenus des consommateurs appartenant à la tranche inférieure. Dans l'intervalle, le soutien du revenu, tant pour le logement en particulier que de façon plus générale, est un moyen efficace d'aider les ménages qui ont un impérieux besoin de logement.

Il existe deux formes de soutien du revenu dans le domaine du logement : le supplément au loyer et l'allocation aux locataires. Le *supplément au loyer* est un arrangement entre le gouvernement (par l'intermédiaire d'un organisme de financement public) et un propriétaire, en

vertu duquel ce dernier accepte de fournir des logements locatifs à des locataires à faible revenu. L'*allocation aux locataires* – comme le programme américain d'allocation en vertu de l'article 8 – est un paiement direct au locataire.

De manière générale, nous favorisons le programme d'allocation aux locataires, parce qu'il entraîne moins de perturbations sur le marché et donne la liberté de choix aux locataires. Ce programme n'est toutefois pas parfait. Il n'est pas garanti que le locataire utilisera le soutien du revenu afin de se trouver un logement convenable. Dans un contexte d'offre limitée, ces programmes avantagent généralement les propriétaires à court et à moyen terme, la concurrence entre les locataires faisant grimper les loyers.

Presque toutes les provinces offrent des programmes de supplément au loyer et d'allocation aux locataires sous une forme ou une autre, mais un certain nombre d'améliorations pourraient être apportées afin de cibler les besoins des personnes à faible revenu. Toute tentative d'amélioration doit tenir compte des problèmes qui peuvent survenir lorsqu'on cible certains segments de la population. Comme les ménages qui reçoivent une subvention utilisent le revenu supplémentaire pour se disputer un nombre fixe de logements locatifs, il s'ensuit une surenchère des loyers et les ménages non subventionnés, souvent des travailleurs à faible revenu, se retrouvent dans une situation pire qu'avant.

Recommandations de la TD

- Les programmes provinciaux d'allocation aux locataires ne s'adressent souvent qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les gouvernements devraient envisager d'adopter un programme de prestations qui permettrait aux bénéficiaires d'acquérir des compétences et une expérience de travail afin d'effectuer la transition vers le marché du travail.
- Les gouvernements ont fait peu d'efforts pour rajuster les prestations en fonction du coût des loyers sur le marché. En Ontario par exemple, les familles d'assistés sociaux à Kingston reçoivent le même montant pour le logement que les familles habitant à Toronto malgré le grand écart qui existe entre les taux de loyers. Il s'agit là d'un problème auquel les gouvernements devraient s'attaquer.
- Réévaluer la pertinence des prestations accordées aux aînés dans le cadre des programmes comme le Régime

de pensions du Canada (RPC), la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG). Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces programmes encouragent peu ou pas du tout les ménages à faible revenu à épargner. De plus, les systèmes actuels peuvent rendre la vie plus difficile en cas du décès du conjoint, puisque celui-ci obtient un soutien du revenu qui est diminué de moitié comparativement au coût de la vie qui ne baisse que légèrement.

B. Mesures visant à stimuler l'offre

Compte tenu de l'incidence inflationniste que les programmes de soutien du revenu peuvent avoir, il est important de les compléter par des mesures visant à donner de l'élan à l'offre – en favorisant la création de logements locatifs neufs et en prévenant la disparition des logements existants.

Nous ne contestons pas le fait que les subventions de l'État soient nécessaires pour combler l'écart qui existe entre le coût de construction de logements locatifs par le secteur privé et le loyer que les personnes à faible revenu peuvent payer. Nous devons plutôt nous demander quel est le meilleur moyen de distribuer ces fonds. La plupart des recommandations récentes mettaient l'accent sur les incitatifs fiscaux – dans l'ensemble, les défenseurs de ce projet proposent le rétablissement du régime fiscal qui était en vigueur avant 1972, année où le gouvernement fédéral a commencé à éliminer diverses dispositions qui, à son avis, avantageaient indûment les investisseurs à revenu élevé. Ces dispositions portaient notamment sur ce qui suit :

1. Accorder la déduction aux petites entreprises aux sociétés comptant moins de six employés.
2. Autoriser les déductions pour amortissement (DPA) des autres revenus en cas de perte en capital.
3. Autoriser le regroupement des DPA pour plusieurs immeubles.
4. Majorer le taux de DPA pour les immeubles locatifs.
5. Autoriser la déduction immédiate des coûts accessoires relatifs à la mise en valeur.
6. Éliminer l'impôt sur le capital.
7. Réduire ou éliminer la TPS sur les immeubles locatifs.

8. Établir des taux d'impôt foncier équivalents pour les immeubles résidentiels à logements multiples et les logements occupés par leur propriétaire.

Le but premier du régime fiscal devrait être d'accroître les revenus des administrations publiques. C'est ce que l'impôt doit accomplir en déformant le moins possible l'activité économique. Par conséquent, les recommandations sur le plan fiscal doivent être évaluées en fonction des questions que sous-tendent les questions suivantes :

- Peut-on corriger les distorsions du marché en modifiant le régime fiscal, ou est-ce que les recommandations se limitent en grande partie à offrir une autre forme de subvention au logement ?
- Dans quelle mesure les modifications fiscales permettront-elles d'améliorer efficacement la situation du logement abordable ?
- Dans quelle mesure les modifications fiscales permettront-elles d'améliorer efficacement la situation du logement abordable comparativement aux autres formes de subvention ?

La plupart des modifications fiscales proposées ci-dessus sauf deux, soit l'élimination de l'impôt sur le capital et la correction du déséquilibre du régime d'impôt foncier, ne répondent pas à ces critères. En outre, elles ne ciblent pas directement le logement abordable, même si les défenseurs soutiennent que l'augmentation de l'offre globale de logements locatifs créera certains avantages pour les personnes à faible revenu. Par ailleurs, les modifications ne tiennent pas compte des distorsions actuelles liées à l'impôt. Il s'agit, à toutes fins utiles, d'une forme de subvention. Il faut donc déterminer si elles permettent d'améliorer efficacement la situation du logement abordable.

À ce chapitre, il n'y a aucune raison irréfutable de croire que des allègements fiscaux pourraient être plus efficaces que des subventions directes destinées au logement abordable. Il va sans dire que les programmes de subventions et de dépenses directes ne sont pas parfaits eux non plus. En effet, ils comportent des coûts administratifs et des frais généraux qui réduisent les fonds réellement consacrés au logement abordable. On peut toutefois se demander où il y a le plus de gaspillage. Nous pensons que c'est du côté fiscal. Voilà peut-être la leçon que nous devons tirer des États-Unis où une partie considérable du soutien

gouvernemental accordé au moyen du crédit d'impôt pour les habitations à loyer modéré – souvent considéré comme un modèle à suivre au Canada – a été diluée par les bénéfices et les frais des consortiums d'investisseurs. Le problème tient au fait qu'il est très difficile d'isoler les incitatifs fiscaux de façon à satisfaire des besoins particuliers. Les mesures fiscales décrites ci-dessus s'appliqueraient à toutes les formes de logements locatifs au Canada – même, dans certains cas, aux immeubles à logements multiples, y compris aux immeubles en copropriété haut de gamme. Il est vrai qu'un nombre plus sain d'immeubles à logements multiples créerait des avantages à tous les niveaux de la fourchette de loyers, mais l'incidence dans la partie inférieure de la fourchette serait moins importante par rapport au coût total de cette mesure. Les subventions destinées au logement abordable dans le but de créer une nouvelle offre et de préserver le parc actuel constitueraient donc le meilleur investissement.

Recommandations de la TD

- Éliminer les dispositions fiscales qui causent de réelles distorsions. En tête de liste figurent l'impôt sur le capital et le déséquilibre du régime d'impôt foncier qui privilégie les logements occupés par leur propriétaire au détriment des logements locatifs.
- Compte tenu de l'importante fuite associée à la plupart des modifications fiscales, mettre l'accent sur les subventions favorisant la création de logements à prix abordable. C'est une façon plus efficace de soutenir les locataires appartenant à la partie inférieure de la fourchette.
- Promouvoir la rénovation et la revalorisation des immeubles locatifs existants comme moyen rentable de rehausser le parc de logements à prix abordable.

C. Éliminer les imperfections du marché

Le dernier élément du nouveau paradigme du logement abordable que nous proposons porte sur les causes fondamentales de la pénurie de logements : les diverses imperfections du marché qui nuisent à la création d'un nombre suffisant de logements à prix abordable pour les ménages à faible revenu. Ces imperfections vont des désavantages des impôts fonciers à la réglementation des loyers, en passant par la pénurie de terrains disponibles à coût raisonnable et les règlements de zonage dans les régions à faible densité qui freinent la construction à faible

coût. Fait à noter, les règlements de zonage constituent une mesure de distorsion du marché qui cause plus d'ennuis que le problème lui-même. Souvent utilisées pour faire face aux effets externes de l'abordabilité des logements, à savoir les immeubles délabrés et les zones de pauvreté dans les villes, ces restrictions écartent peut-être une option qui pourrait se révéler intéressante pour les locataires de logements abordables.

Comme les données statistiques sur les besoins impérieux de logement l'illustrent, l'abordabilité n'est pas un problème qui touche de façon égale tous les ménages canadiens. Ce problème touche essentiellement les personnes appartenant à la partie inférieure de la fourchette des revenus. Par définition, ces personnes ne se situent pas dans la moyenne. Elles gagnent des revenus inférieurs à la moyenne, conduisent une voiture moins coûteuse que la moyenne (si elles ont une voiture) et dépensent moins que la moyenne – sauf en ce qui a trait au poste de leur budget qu'elles consacrent au logement et qui est de loin supérieur à la moyenne. Compte tenu du fait que les ménages à faible revenu ne sont pas dans la moyenne à bien d'autres égards, nous soutenons qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils puissent obtenir des conditions de logement moyennes. Une option intéressante qui pourrait aider les personnes appartenant à la partie inférieure de la fourchette des revenus – surtout celles qui tentent de faire la transition des maisons de refuge – est la maison de chambres. Ce type de logement est souvent interdit par les codes municipaux sur le développement en raison du syndrome « pas dans ma cour »; pourtant, pour de nombreuses personnes à faible revenu, la disponibilité de ces logements peut faire la différence entre se loger ou être dans la rue.

Recommandations de la TD

- Les provinces et les municipalités doivent multiplier leurs efforts afin d'éliminer la réglementation qui déforme le fonctionnement du marché de l'habitation. En tête de la liste des priorités, il faut éliminer graduellement les règlements sur les hausses des loyers, éliminer les déséquilibres de l'impôt foncier et résister à la tentation d'imposer des restrictions sur le marché secondaire de l'habitation.
- Tout en demeurant fermement engagés à mener à bien leur objectif louable d'assurer qu'aucun citoyen ne vit dans des maisons insalubres faute de revenus suffisants, les gouvernements doivent se demander s'ils ne sont

pas allés trop loin dans leur volonté d'établir une norme d'habitation moyenne pour les Canadiens dont la condition sociale demeure à plusieurs égards inférieure à celle de leurs concitoyens. Les municipalités, en particulier, devraient examiner de plus près leurs règlements de zonage afin de voir si elles n'excluent pas une solution importante au problème du logement à prix abordable.

Ce que les gouvernements doivent faire

Les imperfections du marché qui contribuent à la pénurie de logements à prix abordable concernent tous les ordres de gouvernement. Autrement dit, tout effort ayant pour but d'éliminer ces imperfections fera l'objet de concertations entre tous les ordres de gouvernement, ce qui s'impose puisque la solution au problème du logement abordable nécessite le concours des trois ordres de gouvernement.

Tout d'abord, les gouvernements provinciaux doivent multiplier leurs efforts et devenir des participants de premier plan aux fins de l'accord-cadre sur le logement abordable. Ils doivent reconnaître que les administrations municipales ne sont pas en mesure actuellement de respecter leur part du marché. En effet, de nouvelles responsabilités leur ont été confiées à la suite des transferts de services entrepris par les gouvernements fédéral et provinciaux. Pourtant, les municipalités disposent de très peu d'outils pour accroître leurs revenus, à part les taxes foncières qu'elles ne peuvent augmenter que lentement (et qui comportent des lacunes). Comme nous l'avons affirmé dans les autres études sur les villes canadiennes que nous avons publiées au cours de la dernière année, les municipalités ont besoin de mécanismes de financement plus durables qui leur procureront plus de souplesse.

Parallèlement, les gouvernements doivent examiner de plus près les secteurs de dépenses qui conviennent au transfert de responsabilités. L'idée de transférer des programmes des paliers fédéral et provincial n'est pas mauvaise en soi, puisque les administrations municipales sont mieux placées pour adapter les services aux besoins particuliers de leur collectivité. Cependant, dans les secteurs caractérisés par une distribution du revenu ou la mobilité des bénéficiaires visés – le logement abordable en est un exemple – les programmes peuvent être gérés plus

efficacement sous la houlette des gouvernements provinciaux. L'Ontario est la seule province à avoir confié la responsabilité du logement social aux municipalités en échange d'une augmentation de la marge d'impôt foncier dans le cadre du remaniement des services locaux.

Recommandations de la TD

- Accroître les sources de revenu des municipalités, en leur donnant la possibilité par exemple de percevoir leurs propres taxes d'accise.
- En Ontario, transférer la responsabilité en matière de logement social des municipalités au gouvernement provincial.

Comme les administrations publiques canadiennes commencent à peine à élaborer une stratégie visant à résoudre le problème du logement abordable, le moment est venu de revoir les prémisses de cette stratégie. Nous soutenons dans cette étude que le paradigme classique du logement abordable est imparfait et proposons un nouveau paradigme qui, à notre avis, pourrait fournir une meilleure solution au problème. Selon ce paradigme, la politique optimale susceptible de résoudre le problème doit reposer sur des mesures visant tant l'offre que la demande. À long terme, les gouvernements doivent se donner pour objectif d'accroître les revenus des consommateurs au bas de l'échelle. Dans l'intervalle, ils doivent améliorer les mesures de protection contre le cercle vicieux de la pauvreté. Ils doivent également prendre des mesures complémentaires afin d'accroître le soutien du revenu destiné aux segments plus vulnérables de la population et de corriger la pénurie de l'offre en finançant la construction de logements locatifs, en préservant le parc résidentiel actuel et en éliminant les imperfections qui contribuent à cette pénurie.

***Don Drummond, premier vice-président
et économiste en chef
416-982-2556***

***Derek Burleton, économiste principal
416-982-2514***

***Gillian Manning, économiste
416-982-2559***