

Le logement social à Montréal et Toronto
10e Colloque de la Relève VRM
INRS-UCS, Montréal
21-22 mai 2013
Bendaoud, Maroine
Doctorat
Science politique
Université de Montréal
Jane Jenson
maroine.bendaoud@umontreal.ca

Introduction

Pendant la période d'État-providence, le gouvernement fédéral canadien a eu un rôle majeur dans les politiques de logement social, particulièrement en finançant les projets d'habitations à loyer modique (HLM) dans tout le pays. Par contre, avec l'ascension du néolibéralisme dans les années 1980, le gouvernement fédéral a réduit sa participation (Leone et Carroll 2010). Les partis au pouvoir à Ottawa diminuent le financement fédéral dédié à la construction de HLM, jusqu'à l'arrêt presque complet en 1994. Dans les années qui suivent, le gouvernement fédéral se retire progressivement du secteur. À chaque province, il propose de transférer la responsabilité de gestion et de financement du secteur du logement social (SCHL 2011, 150). Le gouvernement fédéral effectue la décentralisation vers le gouvernement ontarien, qui, à son tour, transfère cette responsabilité aux municipalités. L'Ontario est d'ailleurs la seule province à avoir (re)décentralisé la responsabilité à l'échelon municipal (Hackworth 2008). Comme l'Alberta et l'Î.-P.-É., le Québec refuse le transfert fédéral. Cependant, la province a quand même un rôle de premier plan en ce qui a trait à la mise en œuvre, à l'administration et au financement des programmes de logement social. L'implication des villes québécoises est bien inférieure à celle du gouvernement provincial (SHQ 2011).

Comme le secteur du logement social a connu une évolution différente dans les deux provinces, nous désirons connaître quels impacts est-ce que le désengagement progressif du palier fédéral et la réorganisation du secteur par les provinces ont eus dans les villes québécoises et ontariennes ? Pour ce faire, nous nous concentrerons sur les villes de Montréal et Toronto, en examinant plusieurs indicateurs comme les dépenses pour le logement social, les listes d'attente, le profil des résidents, etc. Nous serons aussi en mesure d'analyser les impacts de la décentralisation à l'échelon municipal à Toronto, comparativement à Montréal qui n'a pas connu cette décentralisation. Précisons toutefois que nous accorderons

plus d'attention aux HLM dans le texte, pour leur importance historique comme « symbole » du logement social.

Notre première hypothèse est que le désengagement progressif du palier fédéral a provoqué une baisse des logements sociaux disponibles dans les villes, en réduisant le financement pour les nouvelles constructions. De cette situation découle notre deuxième hypothèse qui est que le manque de logements disponibles a engendré un changement des critères d'attribution des logements existants, menant ainsi à une transformation du profil des ménages résidents. Les milieux HLM deviennent des poches de pauvreté où les problèmes sociaux sont plus présents, posant ainsi certains enjeux pour les villes en question.

Revue de la littérature

La majorité des chercheurs s'entendent pour dire qu'il y a eu une transformation des politiques sociales et de leur organisation ces trente dernières années (Leibfried et Mau 2008). Elle est souvent attribuée au néolibéralisme qui commande une diminution du rôle de l'État et de ses dépenses, surtout en matière de politiques sociales. Il ne s'agit pas d'une disparition des programmes sociaux, mais d'une transformation de leurs objectifs et de leur mode de prestation. Les programmes sociaux perdent leur universalité et se concentrent sur des groupes ciblés. Les critères sont plus restrictifs ce qui fait que de moins en moins de gens sont admissibles à l'aide de l'État (Jenson 2010).

Au Canada, le néolibéralisme a aussi amené une décentralisation. Historiquement, la décentralisation a pu être réclamée par des groupes progressistes un peu partout. Sauf que dans le contexte canadien des années 1990, elle constituait un moyen pour le gouvernement fédéral de se libérer de certaines responsabilités et d'épargner des fonds publics (Rocher et Rouillard 1998). Un des objectifs du néolibéralisme était de réformer l'État et la gouvernance, en se dissociant du modèle centralisé et bureaucratique hérité de l'État-providence. Outre la grande place laissée au marché, la décentralisation au palier provincial, et même municipal, était alors perçue comme une des façons d'y arriver (Brenner 2004).

Décentralisation/désengagement du palier fédéral, réponses des provinces

Dès 1996, le gouvernement fédéral commence à transférer l'entière responsabilité de gestion et de financement du secteur du logement social aux provinces qui acceptent. Ceci dit, le palier fédéral avait quand même certaines obligations pour les logements construits avant 1994. Ces obligations représentent un soutien pour payer l'hypothèque des immeubles, s'étalant sur 50 ans pour les HLM en général. Une fois que l'hypothèque est remboursée, le

gouvernement fédéral est libéré de toute obligation et n'est plus contraint de subventionner les logements existants (SCHL 2011, 150). À long terme, l'objectif du palier fédéral était de diminuer les coûts à payer. Dans l'immédiat, il souhaitait se départir de la responsabilité d'administrer les programmes et laisser cette tâche aux provinces. En un mot, il voulait que son rôle se limite à donner de l'argent.

Concrètement, le gouvernement fédéral envoie le montant correspondant à ses « obligations » à chaque province, qui elle se charge du reste. Dans le cas de l'Ontario qui a décidé de décentraliser l'administration et la responsabilité de financement aux municipalités, la province reçoit le montant fédéral et le divise entre les municipalités. Le gouvernement fédéral n'a pas vraiment de droit de regard sur la répartition opérée par la province (Hackworth 2008). Dans le cas du Québec, la situation n'est pas si différente. Les ententes en vigueur entre le palier fédéral et la province remontent à 1986-87 et ont été renouvelées en 1992. Ces ententes stipulaient déjà que la province avait la majorité des responsabilités en termes de mise en œuvre et d'administration des programmes de logements sociaux (Séguin et Villeneuve 1999, 32-33). En ce qui concerne les HLM, la Société d'habitation du Québec reçoit le montant fédéral et le partage entre les organismes paramunicipaux chargés de leur gestion dans les villes.

Devant la position de repli du gouvernement fédéral dans les années 1990, le Québec a eu un rôle assez actif dans la conception et le développement de nouveaux programmes. Comme nous pouvons le voir dans les figures 1 et 2 en annexe, les investissements du Québec ont augmenté alors que ceux de l'Ontario ont chuté drastiquement après 2001, soit l'année où la décentralisation vers le palier municipal est entrée en vigueur. Que l'on observe les dépenses *per capita* ou en chiffres absolus, la part des dépenses faites par les municipalités ontariennes est devenue nettement supérieure à celle de la province.

Conséquences pour les villes

Sur le plan financier, il est évident que la décentralisation au palier municipal en Ontario ajoute un fardeau important aux villes de cette province. En comparant les budgets municipaux de la Ville de Montréal (1^{er} montant) et de Toronto (2^e montant) quant aux dépenses pour le logement social, l'on peut voir que l'écart se creuse : 7,4 M\$ contre 4,3 M\$ (1998), 25 M\$ contre 676,2 M\$ (2002), 30,9 M\$ contre 747,5 M\$ (2006) et enfin 24,8 M\$ contre 818,3 M\$ (2010). Heureusement pour les elles, les villes québécoises ont une contribution bien moindre que leurs voisines ontariennes.

Le retrait du gouvernement fédéral a accentué la difficulté d'accès aux logements sociaux dans les villes québécoises et ontariennes. Comme il y avait moins de constructions de nouvelles unités de logement, cela a entraîné une augmentation des listes d'attente. Nous pouvons voir dans la figure 3 qu'il y a désormais plus de ménages en attente d'un HLM à Montréal qu'il n'y a de logements construits à ce jour, qui sont évidemment tous occupés. À Toronto particulièrement, la liste d'attente a connu une hausse vertigineuse.

Une autre conséquence importante est la mutation du profil des résidents de HLM au Québec et en Ontario. Dans les années 1970 et 1980, le gouvernement fédéral commençait à réduire sa contribution financière pour le développement de complexes HLM, au profit des coopératives. Devant ce désengagement graduel, les provinces ont resserré les critères d'attribution des logements HLM pour donner la priorité aux ménages en situation de grande précarité. Les figures 4 et 5 retracent l'évolution des critères de sélection des ménages demandeurs ainsi que des conditions de location. De la fin des années 1970 au tournant des années 1990, les deux provinces changent les règles de sélection des ménages sur la liste d'attente en mettant en place un système de pondération rigoureux. Auparavant, il y avait une certaine latitude dans le choix des locataires. Or, le nouveau système attribuait davantage de points aux candidats plus défavorisés socialement et économiquement, aux ménages avec beaucoup d'enfants, etc. Alors que les HLM étaient destinés aux familles et aux personnes âgées au départ, d'autres groupes sont progressivement admis : personnes atteintes de santé mentale, victimes de violence domestique, résidents permanents ou réfugiés, etc. Du côté québécois, la province supprime les loyers plafonds pour les locataires de HLM ce qui provoque un exode des travailleurs. Au final, les mesures consécutives dans les deux provinces ont eu pour effet de changer la composition de la clientèle de HLM dans les villes.

La figure 6 contient des statistiques sur le profil des résidents de Regent Park à Toronto, le plus peuplé et le plus ancien complexe HLM au Canada (un peu plus de 2000 ménages). Nous avons comparé les données de ce complexe HLM pour familles avec deux études sur les résidents de HLM à Montréal. Comme aucune étude ne permet d'avoir des données précises sur les familles montréalaises vivant en HLM dans les années 1970, les chiffres que nous présentons pour cette décennie sont tirés d'un échantillon englobant aussi les résidents de HLM pour personnes âgées. Par contre, les statistiques des années 2000 proviennent d'une enquête sur près de 300 ménages montréalais, vivant dans des HLM pour familles. À voir les données, certaines tendances semblent communes aux deux villes. Il y a une croissance des bénéficiaires de l'assistance sociale et des ménages monoparentaux. En

ce qui concerne le pourcentage de travailleurs, nous pouvons voir un déclin assez marqué du côté de Toronto. À Montréal, il y a une très légère hausse. Elle s'explique peut-être à cause du faible pourcentage dans les années 1970, lequel inclut aussi des personnes âgées qui sont, sans surprise, moins susceptibles d'être en emploi. Selon les derniers chiffres disponibles, 86% des familles en HLM à Montréal vivent sous le Seuil de faible revenu de Statistique Canada, alors que 70% sont sous ce seuil à Regent Park (Leloup et Gysler 2009 ; TCH 2007). Tout compte fait, les observateurs qui ont analysé la situation pendant l'État-providence et celle d'aujourd'hui concluent à une paupérisation de la clientèle des HLM dans les deux métropoles, à une perte de la mixité sociale (Morin et Baillergeau 2008 ; James 2010).

Malheureusement, la perte de mixité entraîne souvent une concentration des problèmes sociaux. En fait, le lien causal entre les deux n'est pas démontré de façon parfaite. Par contre, un peu partout dans le monde occidental, les chercheurs ont observé les mêmes phénomènes dans les quartiers où la pauvreté est fortement agrégée. Dans la littérature, nous retrouvons souvent l'expression *Neighborhood Effects* ou « effets de quartier » pour désigner un ensemble de problèmes : décrochage scolaire, problèmes de santé liés à de mauvaises habitudes de vie, grossesse précoce, surexposition à la violence, délinquance voire plus grande criminalité (Sampson 2008). Malheureusement, ces « effets de quartier » sont présents dans les HLM à Montréal et Toronto, même s'ils ne sont pas aussi proéminents que dans certains milieux HLM aux États-Unis. En faisant une recension des écrits sur les HLM à Montréal et Toronto, mais aussi dans des villes de plus petite taille comme Trois-Rivières, nous avons pu constater ces problèmes, ainsi que certaines infractions criminelles assez graves (vente de drogue, coups de feu la nuit, « piqueries », prostitution) (Morin et Baillergeau 2008 ; SHQ et al. 2006 ; James 2010). Évidemment, ce ne sont pas tous les immeubles HLM à Montréal et Toronto qui connaissent ces problèmes. Toutefois, ils étaient suffisamment présents pour que des locataires et d'autres résidents des alentours se plaignent à la Ville. Ces problèmes deviennent difficiles à gérer pour les municipalités, où leur service de police est mobilisé. Mais outre les forces policières, les organismes qui administrent les HLM – lesquels sont en partie composés d'élus municipaux ou de gens nommés par ceux-ci – travaillent principalement avec des groupes communautaires pour trouver des solutions, faire de la prévention et favoriser l'intégration sociale et professionnelle des résidents.

Conclusion

À la lumière de nos résultats, nous pouvons conclure que le désengagement progressif du palier fédéral et la réorganisation du secteur du logement social par les provinces – surtout l’Ontario – ont eu d’importantes conséquences pour les municipalités. Le désengagement fédéral a engendré une baisse des logements sociaux disponibles, en réduisant le financement pour les nouvelles constructions. L’allongement des listes d’attente pour un logement en HLM à Montréal et Toronto vient confirmer notre première hypothèse. Nous confirmons également notre seconde hypothèse par rapport à la transformation du profil des ménages résidents et la perte de mixité sociale. En modifiant les critères de sélection des demandeurs pour accorder la priorité aux personnes plus vulnérables, l’action gouvernementale a contribué à la paupérisation de la clientèle. Les milieux HLM sont parfois taxés de « ghettos de pauvreté » où certains problèmes sociaux sont malheureusement plus présents que dans d’autres secteurs résidentiels où la population est mieux nantie. Davantage de recherches seraient peut-être nécessaires pour expliquer les différences statistiques entre Montréal et Toronto en ce qui concerne le pourcentage de ménages bénéficiaires de l’aide sociale et les ménages monoparentaux. En revanche, la décentralisation à l’échelon municipal en Ontario permet d’expliquer assez logiquement pourquoi les dépenses de la Ville de Toronto pour le logement social sont aussi élevées, comparativement à Montréal.

Bibliographie

Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford : Oxford University Press.

Hackworth, Jason. 2008. « The Durability of Roll-Out Neoliberalism Under Center-Left Governance: The Case of Ontario’s Social Housing Sector ». *Studies in Political Economy* 81 (printemps) : 7-26.

James, Ryan K. 2010. « From ‘slum clearance’ to ‘revitalisation’: planning, expertise and moral regulation in Toronto’s Regent Park ». *Planning Perspectives* 25 (no 1) : 69-86.

Jenson, Jane. 2010. « Continuities and Change in the Design of Canada’s Social Architecture ». Dans John C. Courtney et David E. Smith (dir.). *Oxford Handbook of Canadian Politics*. New York : Oxford University Press, 417-433.

Leibfried, Stephan et Steffen Mau (dir.). 2008. *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Vol. 1, Analytical Approaches. Cheltenham (G-B)/Northampton (É-U) : Edward Elgar Publishing.

- Leone, Roberto et Barbara W. Carroll. 2010. *Environment and Planning C: Government and Policy* 28 : 389-404.
- Morin, Richard, Francine Dansereau et Diane Nadeau. 1990. *L'habitation sociale: Synthèse de la littérature*. Rapport de recherche. Montréal : INRS-urbanisation, Université du Québec à Montréal.
- Morin, Paul et Évelyne Baillergeau (dir.). 2008. *L'habitation comme vecteur de lien social*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM). 1980, 1990, 2010. *Rapport annuel*. OMHM : Montréal.
- Ontario Non-Profit Housing Association (ONPHA). 2010. *ONPHA's 2010 Report on Waiting List Statistics for Ontario*. Toronto : ONPHA.
- Purdy, Sean. 2003. « “Ripped Off” By the System: Housing Policy, Poverty and Territorial Stigmatization in Regent Park Housing Project, 1951-1991 ». *Labour/Le Travail* 52 (automne) : 45-108.
- Renaud, F., C. Roy, C. et J. Tremblay-Lamarre. 1981. *Profil socio-économique des locataires de logements publics au Québec*. Montréal : SHQ.
- Rocher, François et Christian Rouillard. 1998. « Décentralisation, subsidiarité et neo-libéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt ». *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques* 24 (no 2) : 233-258.
- Sampson, Robert J. 2008. « Moving to inequality: Neighborhood effects and experiments meet social structure ». *American Journal of Sociology* 114 (no 1) : 189-231.
- Séguin, Anne-Marie et Paul Villeneuve. 1999. « Intervention gouvernementale et habitation sociale ». *Recherches féministes* 12 (no 1) : 25-42.
- Smith, Nancy. 1995. « Challenges of Public Housing in the 1990s: The Case of Ontario, Canada », *Housing Policy Debate* 6 (no 4) : 905-931.
- Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). 2011. *L'observateur du logement au Canada*. Neuvième édition d'une série annuelle. Ottawa : SCHL.
- Société d'habitation du Québec (SHQ). 2011. *Rapport d'évaluation du Programme de logement sans but lucratif (HLM public) – volet régulier*. Québec : SHQ.
- Société d'habitation du Québec (SHQ) et al. 2006. *Agir ensemble dans nos milieux de vie*. Colloque sur l'action communautaire et le développement social en HLM. Québec : Gouvernement du Québec.
- Toronto Community Housing (TCH). 2007. *Regent Park Social Development Plan. Part I: Context*. Toronto : TCH.
- Ville de Montréal. 1998, 2002, 2006, 2010. *Budget de la Ville de Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- Ville de Toronto. 1998, 2002, 2006, 2010. *City of Toronto Financial Report*. Toronto : Ville de Toronto.
- Wellesley Institute. 2010. *Precarious Housing in Canada*. Toronto : Wellesley Institute.

Annexe

Fig. 1. Dépenses en habitation (Québec)

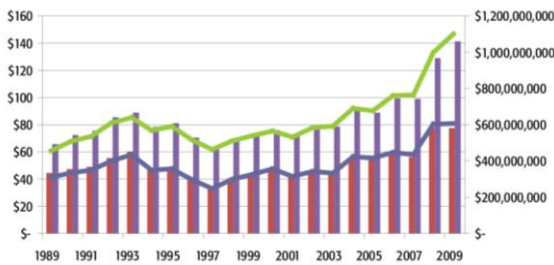
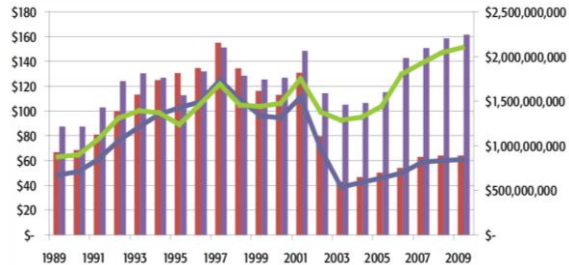


Fig. 2. Dépenses en habitation (Ontario)



Légende : Les tableaux englobent toutes les dépenses en habitation (logement social, accès à la propriété, subventions pour la rénovation, etc.). Les colonnes rouges mesurent les dépenses des provinces *per capita* et la ligne verte combine les dépenses provinciales et municipales *per capita* (montants sur la gauche). Les colonnes mauves représentent la somme des dépenses des provinces et des municipalités en dollars et la ligne bleue mesure seulement les dépenses des provinces en dollars (montants sur la droite). Source : Wellesley Institute 2010, 83.

Fig. 3 Liste d'attente (nombre de ménages)

	Montréal (HLM)	Toronto (HLM + OSBL)
1980	13 500	10 000
1990	15 000	20 000
2010	22 500	52 000
	pour 22 000 unités déjà occupées	pour 64 000 unités déjà occupées

Source : OMHM 1980, 1990, 2010 ; Purdy 2003 ; ONPHA 2010.

Fig. 4. Évolution des critères de sélection et des conditions de location en HLM (Québec)

Années 70 : Familles, personnes âgées et faible clientèle de personnes handicapées. Échelle où les locataires payent entre 15% et 25% de leur revenu.

1982 : Taux unique de 25% pour tous. On soustrait 10% des revenus de travail au moment du calcul du loyer, mais on abolit le « loyer plafond ».

Provoque un exode des travailleurs.

1990 : La grille de sélection des demandeurs est révisée et inclut d'autres groupes, notamment les gens avec des problèmes de santé (physique/mentale), victimes de violence domestique, résidents permanents.

Source : Morin et al. 1990 ; SHQ 2011.

Fig. 5. Évolution des critères de sélection et des conditions de location en HLM (Ontario)

1950-70 : Familles et personnes âgées. Prix du loyer fixé à 20% des revenus.

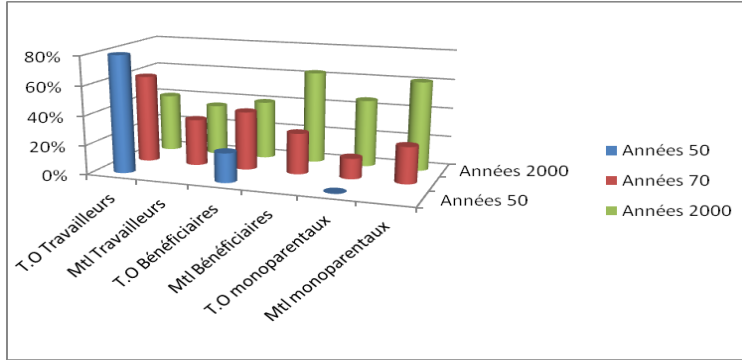
1970 : Loyer ne peut pas dépasser 30% des revenus.

1978-91 : Grille de sélection des demandeurs est révisée et inclut d'autres groupes : problème de santé (physique/mentale), parents mineurs, victimes de violence domestique, réfugiés.

1988 : Révision du calcul des revenus dans le système de sélection. On permet au demandeur de déduire certaines dépenses comme les services de garderie ou le transport. Mesure qui incite les travailleurs à demander un logement.

Source : Smith 1995 ; Purdy 2003.

Fig. 6. Statistiques sur le profil des résidents à Toronto (Regent Park) et Montréal (HLM pour familles)



Source : TCH 2007 ; Renaul et al. 1981 ; Leloup et Gysler 2009.