

**Commentaires sur le document de consultation vers  
un nouveau cadre de référence Canadien sur le  
logement**

**L'initiative nationale pour les sans-abri et  
l'abordabilité des logements**

**Mémoire présenté aux représentants du  
Gouvernement du Canada**

Montréal, le 7 février 2005



L'Association de  
propriétaires de logements

# Table des matières

<b>PRÉAMBULE.....</b>	<b>2</b>
<b>RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX POINTS .....</b>	<b>3</b>
<b>PROFIL CORPORATIF .....</b>	<b>4</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'ITINÉRANCE.....</b>	<b>6</b>
<b>ÉTAT DE LA SITUATION ET PISTES DE SOLUTIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE LOGEMENT ABORDABLE.....</b>	<b>8</b>
<b>ÉTAT DE LA SITUATION ET PISTES DE SOLUTIONS.....</b>	<b>8</b>

## ***Préambule***

Notre intervention d'aujourd'hui vise à assurer la santé du secteur locatif résidentiel privé, répondre aux besoins spécifiques de certaines clientèles locataires qui ont des problèmes d'itinérance ou d'abordabilité, et assurer la conservation ainsi que le développement du patrimoine immobilier canadien.

Aussi faut-il se rappeler que la très grande majorité des canadiens est bien logée et ce, sans avoir recours à quelque forme d'aide que ce soit.

Dans cette optique, le présent document propose des pistes de solutions qui s'adressent directement aux ménages et/ou individus dans le besoin.

# ***Résumé des principaux points***

## ***L'itinérance***

- Mise en place d'une fiducie volontaire avec mesures d'accompagnement.

## ***Le logement abordable***

- L'aide à la personne
  - Allocation au logement pour tous les ménages à faible revenu.
  - Supplément au loyer (Aide additionnelle)
  - Des mesures d'accompagnement
- L'aide à la pierre
  - Production de logements pour répondre à des besoins spécifiques

## ***Profil corporatif***

Constituée en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies, la **CORPIQ** est un organisme actif auprès des propriétaires d'immeubles à logements depuis 1980, et se veut leur porte-parole. La **CORPIQ** a aussi pour mandat d'étudier, promouvoir, protéger et développer sous différents aspects les intérêts économiques et sociaux de ses membres.

La gestion de la Corporation est assumée par un Conseil d'administration composé de seize (16) membres élus en assemblée générale annuelle.

La **CORPIQ** regroupe actuellement plus de 8 700 propriétaires (membres) lesquels possèdent et/ou gèrent plus de 170 000 logements privés au Québec.

Le siège social est situé à Québec avec bureau principal à Montréal. De plus, la **CORPIQ** est présente dans les grandes régions du Québec : Outaouais, Montérégie, Estrie, Centre du Québec, Bois-Francs, Mauricie, Saguenay et Bas-St-Laurent.

Forte de son mandat de représentation, la **CORPIQ** participe et a participé à des débats aussi divers que la Réforme du Code civil du Québec, la Levée du moratoire sur la conversion des appartements en condominiums, le projet de loi 68 sur les Renseignements personnels et la vie privée, la loi 186 (Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité) touchant au non-

paiement des loyers par certains bénéficiaires d'aide sociale au Québec, le projet de loi #26 (Loi sur la Régie du logement et le Code civil), la Commission parlementaire sur le logement social et abordable, et plus récemment le projet de loi #57 (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles).

Seul véritable organisme à représenter les propriétaires d'immeubles à logements, la **CORPIQ** a été reconnue comme l'intervenant officiel des propriétaires comme le démontrent sa participation à la Table de concertation sur l'Habitation en 1990, sa nomination à titre de membre du Comité consultatif à la Régie du Bâtiment du Québec depuis 1990, sa nomination au Comité de coordination et de suivi du 1<sup>er</sup> juillet et sa participation au Comité provincial sur le Code de la Construction. De plus, la **CORPIQ** est aussi le seul organisme québécois membre de la Fédération Canadienne des Associations de Propriétaires d'Immeubles à Logements.

Les membres de la **CORPIQ** bénéficient aussi de différents services conseils et produits conçus pour favoriser une saine gestion de leurs investissements.

# **L'ITINÉRANCE**

## ÉTAT DE LA SITUATION ET PISTES DE SOLUTIONS

Un des points d'origine du problème d'itinérance est souventes fois relié au non paiement du loyer par un ou des ménages et/ou individus.

Conséquences du non-paiement :

1. éviction de leur logement
2. difficulté à se reloger
3. s'ils ne se relogent pas dans le marché (public-privé), ils n'ont d'autre choix que d'avoir recours à des centres d'hébergement pour sans-abri.

Parmi les causes qui amènent certains ménages et/ou individus à ne pas payer leur loyer, on retrouve entre autres :

1. manque de ressources financières
2. difficulté à s'administrer.

Au Québec, il y a  $\pm$  40 000 ménages et/ou individus qui annuellement se voient évincés de leur logement (privé ou public). Tous ne se retrouvent pas nécessairement avec des problèmes d'itinérance mais nous pouvons supposer qu'un certain pourcentage de cette clientèle n'a d'autres choix que d'avoir recours à des centres d'hébergement pour sans-abri.

Une des pistes de solutions serait la mise en application de différentes mesures pour permettre à ces ménages et/ou individus de conserver leur logement.

Une des mesures qui pourrait être privilégiée est la création d'une **mise en fiducie volontaire**, pour gérer leurs avoirs afin d'aider ces ménages et/ou individus en plus de leur apporter tout autre soutien nécessaire à leur condition. Il est généralement reconnu que le point d'origine, en regard du non-paiement de loyer cache souvent d'autres problématiques qui nécessitent un accompagnement.

# **LE LOGEMENT ABORDABLE**

## **ÉTAT DE LA SITUATION ET PISTES DE SOLUTIONS**

### **1. Les facteurs démographiques\***

Le marché du logement présente de nombreuses facettes et les divers mécanismes qui l'alimentent agissent en interaction en vertu d'une double logique de court et de long terme qui obéit à des considérations d'ordre tant conjoncturel que structurel<sup>1</sup>. Ainsi, le logement est à la fois un bien de consommation pour les ménages locataires, un canal d'investissement pour les investisseurs et les ménages propriétaires et un levier de contrôle de l'économie pour les gouvernements. Si l'activité résidentielle, à l'instar de l'immobilier en général, est essentiellement de nature cyclique, elle est toutefois soumise, plus encore que le secteur non résidentiel, à une série de normes, de contrôles et de mesures étatiques qui engendrent à l'occasion des déséquilibres marqués entre l'offre et la demande dans certains segments du marché et comportent des coûts économiques et sociaux non négligeables.

D'où la complexité de ce marché fortement segmenté et la nécessité d'y voir clair en établissant la distinction entre d'une part les déterminants de court et moyen termes, qui relèvent plutôt de la conjoncture économique (taux d'intérêt, création nette d'emploi, croissance du PIB et des revenus, etc.) et nourrissent les fluctuations cycliques et, d'autre part, les facteurs structurels (évolution démographique, structure de l'industrie de la construction, fiscalité, etc.) qui agissent à plus long terme et déterminent les tendances lourdes en matière de construction et de rénovation résidentielle.

\* *François Des Rosiers, octobre 2002*

---

<sup>1</sup> Voir à cet effet François Des Rosiers, « *Évolution et perspective du marché du logement au Québec : 1981-2041* », Conférence présentée dans le cadre du 41<sup>ème</sup> congrès annuel de l'APCHQ, Gatineau, 12-14 septembre 2002.

Bien que les premiers attirent en général plus facilement l'attention des intervenants – tant des offreurs que des demandeurs - qui oeuvrent sur le marché résidentiel, seule la compréhension des seconds permet de mesurer les enjeux auxquels le marché du logement devra faire face au cours des prochaines décennies.

Dans cette optique, le rôle que joue la structure de l'évolution démographique dans la pénurie actuelle de logements est déterminant.

Popularisée au pays par l'économiste David Foot<sup>2</sup>, la thèse de la prédominance démographique dans la structuration de la demande des ménages – thèse que certains universitaires ont par la suite, à juste titre d'ailleurs, nuancée – demeure un enjeu incontournable et lourd de conséquences pour tous les secteurs de l'économie. Nous en résumons ici les grandes lignes.

## **1.1 Le concept de «ménage» en habitation**

Si le Canada n'est pas le seul pays à avoir connu un boom des naissances au sortir de la seconde guerre mondiale, il est par contre l'un de ceux où, toute proportion gardée, l'impact d'un tel phénomène aura été le plus marquant. Rappelons que les « baby-boomers » constituent la cohorte des canadiens qui sont nés entre 1945 et 1965, soit alors que les taux de natalité au pays étaient particulièrement élevés. C'est en 1957 que le sommet fut atteint, avec 257 000 naissances pour l'ensemble du pays, dont une forte proportion au Québec. Il faut souligner ici que le Québec des années cinquante se caractérisait par l'un des taux de natalité les plus élevés au monde – après l'Inde – alors qu'il connaît aujourd'hui l'un des taux les plus faibles – avec l'Italie. Cette précision est importante car elle illustre la nécessité d'une adaptation rapide de nos structures sociales et économiques.

---

<sup>2</sup> David K. Foot, *Entre le Boom et l'Écho: Comment mettre à profit la réalité démographique*, Boréal, 1996, 307 pages. (Version originale anglaise : *The Boom, the Bust and the Echo*)

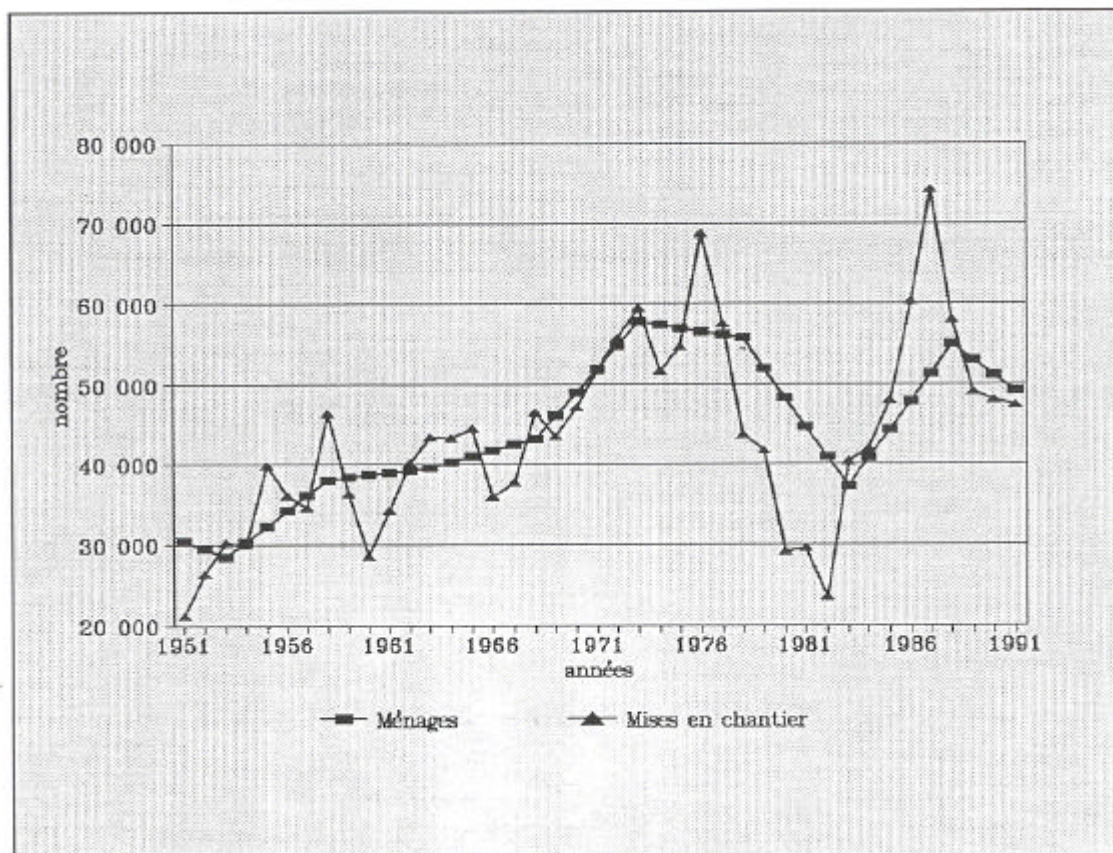
Pour cette raison, l'impact de la génération du baby boom est omniprésent et infiltre tous les secteurs de la vie, du logement aux activités commerciales, culturelles et sportives, en passant par la problématique des retraites que le vieillissement de la population rend particulièrement cruciale. Comme un raz-de-marée, l'influence des baby-boomers se prolongera jusqu'à l'extinction de ses derniers éléments, vers le milieu du vingt-et-unième siècle. La génération qui suit, par définition beaucoup moins déterminante, est celle de l'effondrement du baby boom, elle même suivie de près par la génération, un peu plus nombreuse, des enfants des baby-boomers.

En matière de demande de logement, le concept central demeure celui de « ménage » : le ménage se définit comme une unité de logement occupée et, à ce titre, forme la base de la demande de logement. Résultant à la fois des forces économiques et du facteur démographique, de taille par ailleurs très variable, le ménage détermine sur la base de ses besoins, de ses préférences et de ses moyens financiers à la fois le type, la quantité, la qualité et la localisation des biens ou des services résidentiels requis. Rappelons qu'il faut environ une vingtaine d'années pour « fabriquer » un ménage locataire alors qu'il faut entre 25 et 30 ans pour « produire » un ménage propriétaire<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> On admet en général que, sous réserve de conditions économiques favorables, le ménage type accède au logement locatif au début de la vingtaine, donne naissance à son premier enfant vers vingt-cinq ans et accède à la propriété à l'approche de la trentaine. En vertu de ce scénario, le sommet des naissances de 1957 (baby-boom) se traduit par une seconde vague de naissances aux alentours de 1982 (écho du boom), qui viendra nourrir le marché locatif vingt ans plus tard - soit en...2002, et ce jusqu'en 2010 environ -, puis celui de la propriété.

Graphique 3.1 : Mises en chantier et formation nette de ménages, Canada, 1951-91



En gardant à l'esprit que le sommet des naissances au pays remonte à 1957, la pénurie de logements qui sévit présentement dans les régions métropolitaines du Québec n'a rien de surprenant : elle coïncide parfaitement ( $1957 + 25 + 20 = 2002$ ) avec l'arrivée sur le marché locatif des enfants des baby-boomers.

## 1.2 La formation nette de ménages au Québec : deux scénarios

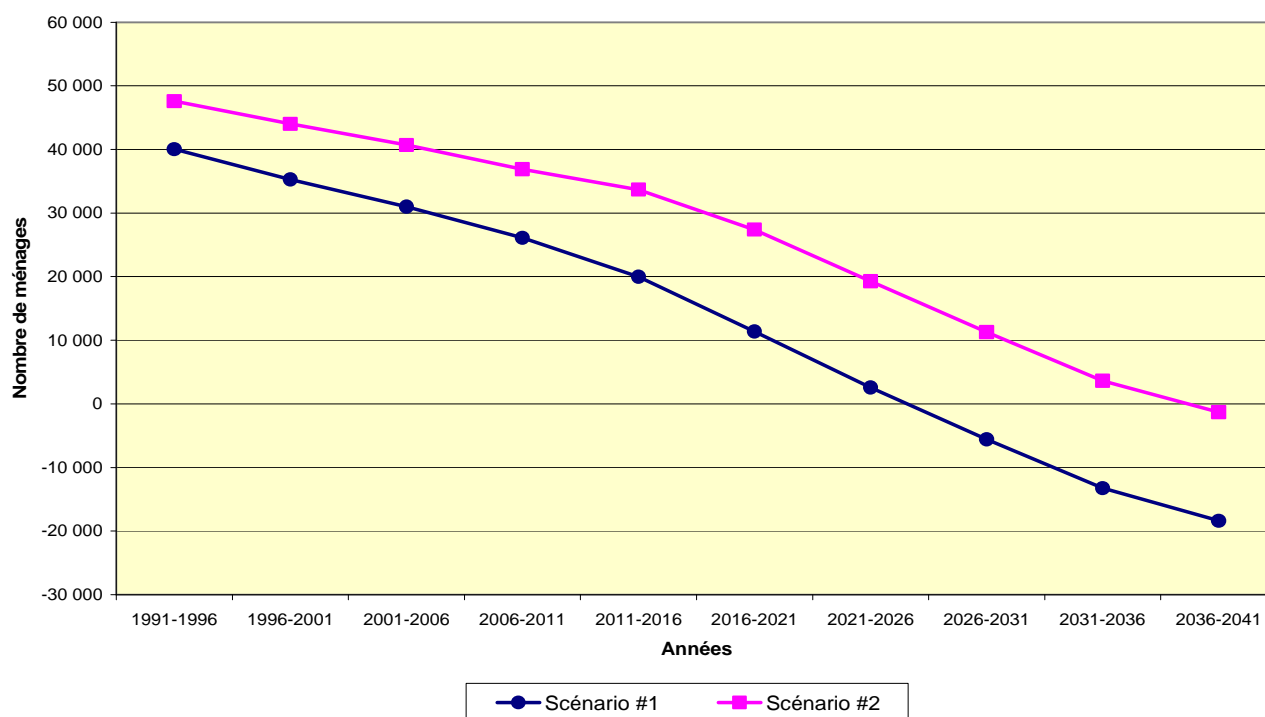
Une étude prospective réalisée par la SHQ sur la base de données de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), de Statistique Canada et de la SCHL<sup>4</sup> permet de mieux saisir

<sup>4</sup> Paul Forest et Claude-Rodrigue Deschênes, *L'évolution démographique au Québec et le logement, 1991-2041*, SHQ, 1994, 38 pages.

l'impact à long terme de la démographie sur la demande domiciliaire et, partant, sur l'industrie du logement. Deux scénarios sont présentés au Graphique 3.2, soit un scénario faible (Scénario 1) et un scénario fort (Scénario 2). En vertu du premier scénario, le

Québec devra au cours des quatre prochaines décennies (2001-2041) procéder à quelque 455 000 mises en chantier alors que le second scénario en requiert près du double, soit environ 864 000. Dans les deux cas, le rythme de production annuel moyen ira en diminuant; le Scénario 1 fait état d'une demande négative (-5 571 ménages par an) dès 2026, alors qu'en vertu du Scénario 2, une telle situation ne se produit qu'en 2036.

**Graphique 3.2 : Création annuelle moyenne de nouveaux ménages au Québec entre 1991 et 2041, selon deux scénarios (ISQ)**



### 1.3 Création nette de ménages par groupe d'âge

Si les deux scénarios présentent une tendance à la baisse dans la formation de ménages, les besoins annuels en unités de logement diffèrent toutefois substantiellement. Les chiffres présentés ici, fondés sur le Scénario 1, constituent donc la balise inférieure de la fourchette de demande potentielle.

La distribution de la demande potentielle de logement par groupe d'âge – i.e. selon l'âge du soutien de ménage – (Graphique 3.3) est évidemment fondamentale pour le

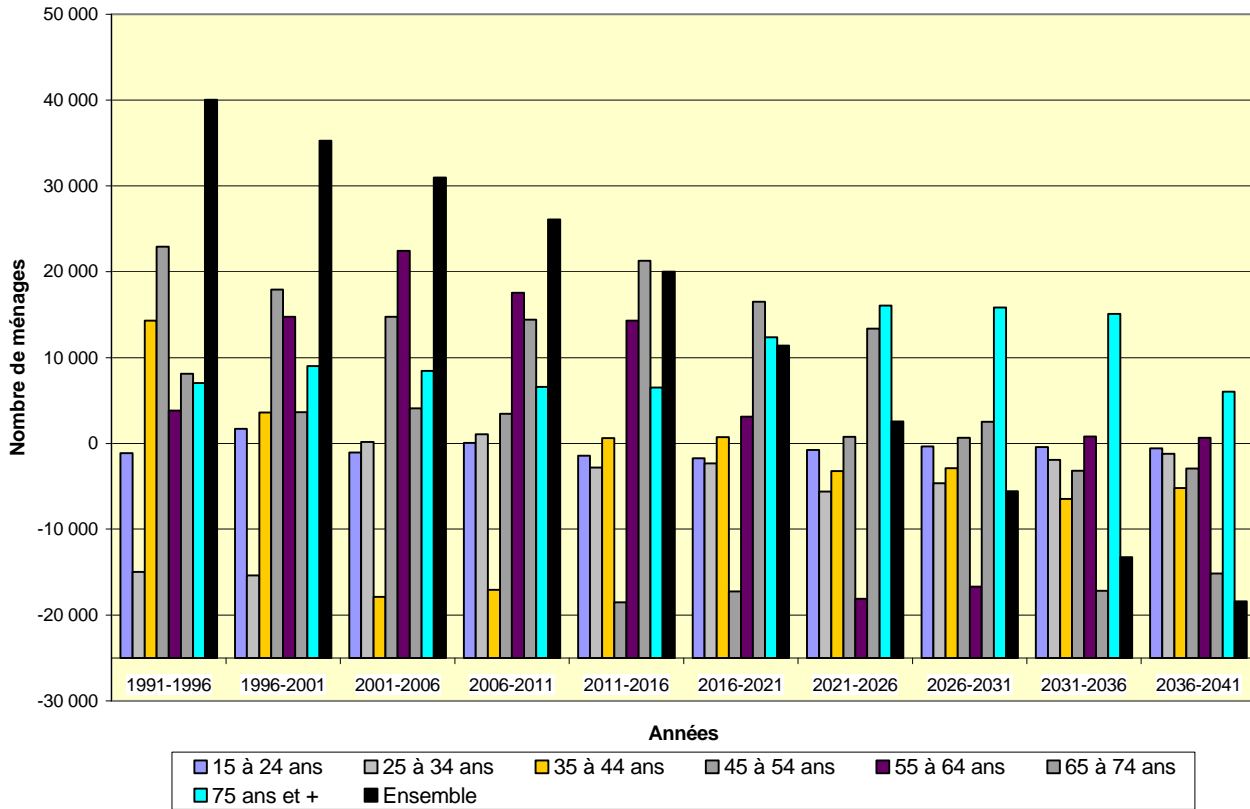
constructeur puisque le type d'unité demandée varie en fonction des besoins et des préférences résidentielles du ménage, lesquels changent avec le temps. C'est ainsi que la « fièvre » des bungalows de banlieue qui a marqué les années soixante et soixante-dix répond aux besoins de ménages ayant plusieurs enfants. À titre d'exemple, la cohorte des ménages dont l'âge du soutien était de 45-54 ans entre 1991 et 1996 constitue le groupe dominant au Québec et le demeurera dans les années et décennies qui viennent. Ce groupe constitue en effet la crête de la vague du baby boom : il y a une trentaine d'années (1971-76), ils alimentaient la « période d'or » de la construction domiciliaire au Québec; encore une vingtaine d'années (2021-2026), et ces même individus – ou ce qu'il en restera – formeront les clientèles des centres d'accueil avec services spécialisés.

On notera également au Graphique 3.3 l'impact de l'écho du baby boom, constitué en 2001-2006 du groupe de 15-24 ans qui stimule aujourd'hui la demande locative et deviendra dans les années qui viennent le marché potentiel des aspirants à la propriété. On peut donc prévoir une diminution sensible de la pression exercée sur le secteur locatif dès le tournant de la décennie (2011-2016), alors que les enfants des derniers baby-boomers auront entre 20 et 25 ans.

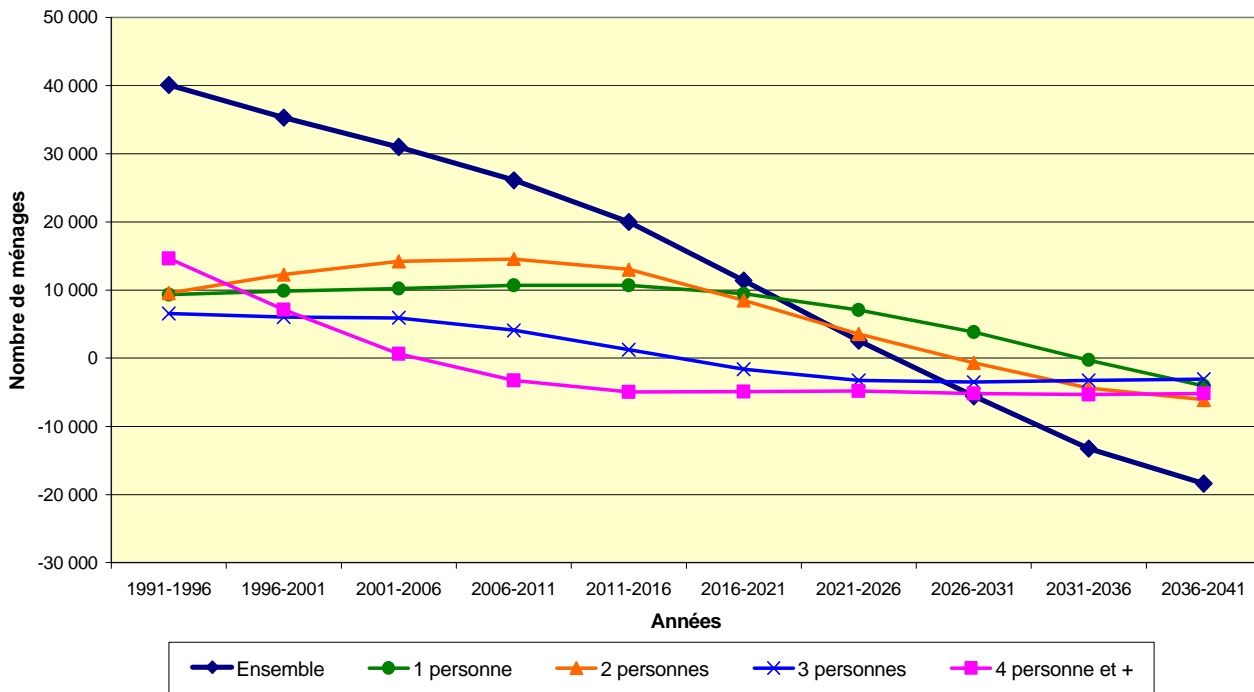
#### **1.4 Création nette de ménages selon la taille du ménage**

Le vieillissement de la population implique également des modifications au chapitre de la taille des ménages. La tendance à la diminution de la taille moyenne des ménages, phénomène déjà bien amorcé et qui tient à des facteurs d'ordre tant économique et social (revenu, niveau d'emploi, taux de participation des femmes dans l'économie, taux de divorce, etc.) que démographique, va se poursuivre, comme l'illustre le Graphique 3.4.

**Graphique 3.3 : Création annuelle moyenne de nouveaux ménages au Québec par groupe d'âge, Scénario 1, 1991-2041**



**Graphique 3.4 : Création annuelle moyenne de nouveaux ménages au Québec selon la taille du ménage, 1991-2041, Scénario 1 (données agrégées)**



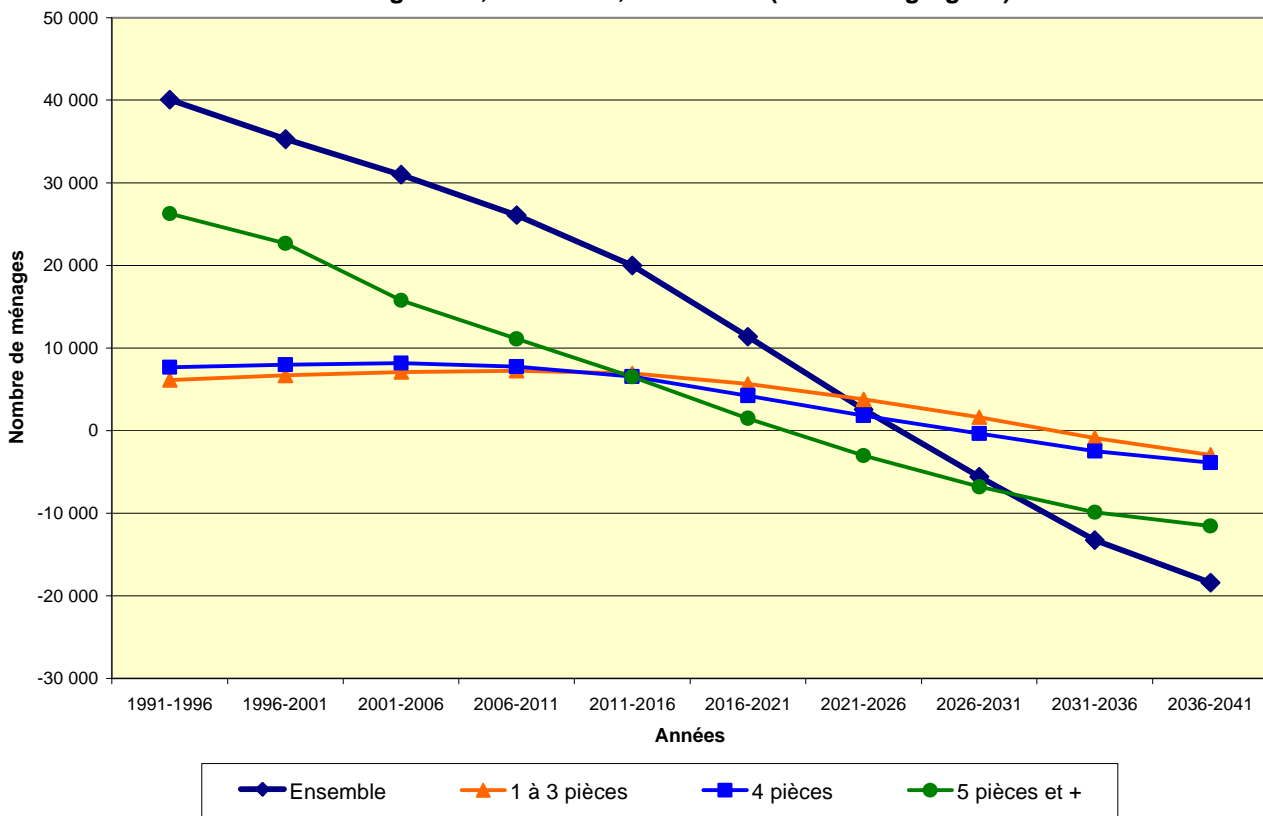
En forte diminution, le nombre de nouveaux ménages de quatre personnes et plus devrait se stabiliser à partir de 2001 alors qu'il faudra attendre 2021 en ce qui concerne les ménages de trois personnes (deux adultes, un enfant). Quant à la formation nette de ménages de deux personnes (ménages sans enfants), elle croît actuellement et devrait continuer de la faire jusqu'en 2006-2011 environ, puis amorcera sa descente. Enfin, le volume de demande de la part des ménages d'une seule personne, relativement stable depuis 1991, se mettra à diminuer dans une quinzaine d'années environ.

### **1.5 Création nette des ménages selon la taille du logement**

Si la diminution de la taille des ménages influe nécessairement sur la taille des unités demandées et produites, la relation entre ces deux dimensions s'avère assez complexe. Comme on a pu le constater depuis les années soixante, un petit ménage – qui en a les moyens - peut consommer de grandes quantités de logement et il n'est pas rare aujourd'hui de voir une personne seule (e.g. ménage professionnel cadre célibataire ou divorcé dans la cinquantaine) habiter un logement de 150 ou 200 mètres carrés et muni de tous les attributs de luxe que peut offrir le marché.

Ainsi, comme l'illustre le Graphique 3.5, si la taille moyenne des logements est appelée à diminuer avec le temps, le rythme de cette décroissance varie sensiblement selon le type de logement demandé : il est particulièrement prononcé pour les logements de 5 pièces et plus - dont la part des nouvelles constructions passe de 66% en 1991-1996 à 13% en 2016-2021 et qui affichent une demande annuelle négative après 2021-, mais beaucoup plus lent pour les unités de 4 pièces et surtout de 3 pièces et moins, pour lesquelles la formation nette de ménages demeure en territoire positif jusqu'en 2026 au moins.

**Graphique 3.5 : Création annuelle moyenne de nouveaux ménages au Québec selon la taille du logement, 1991-2041, Scénario 1 (données agrégées)**

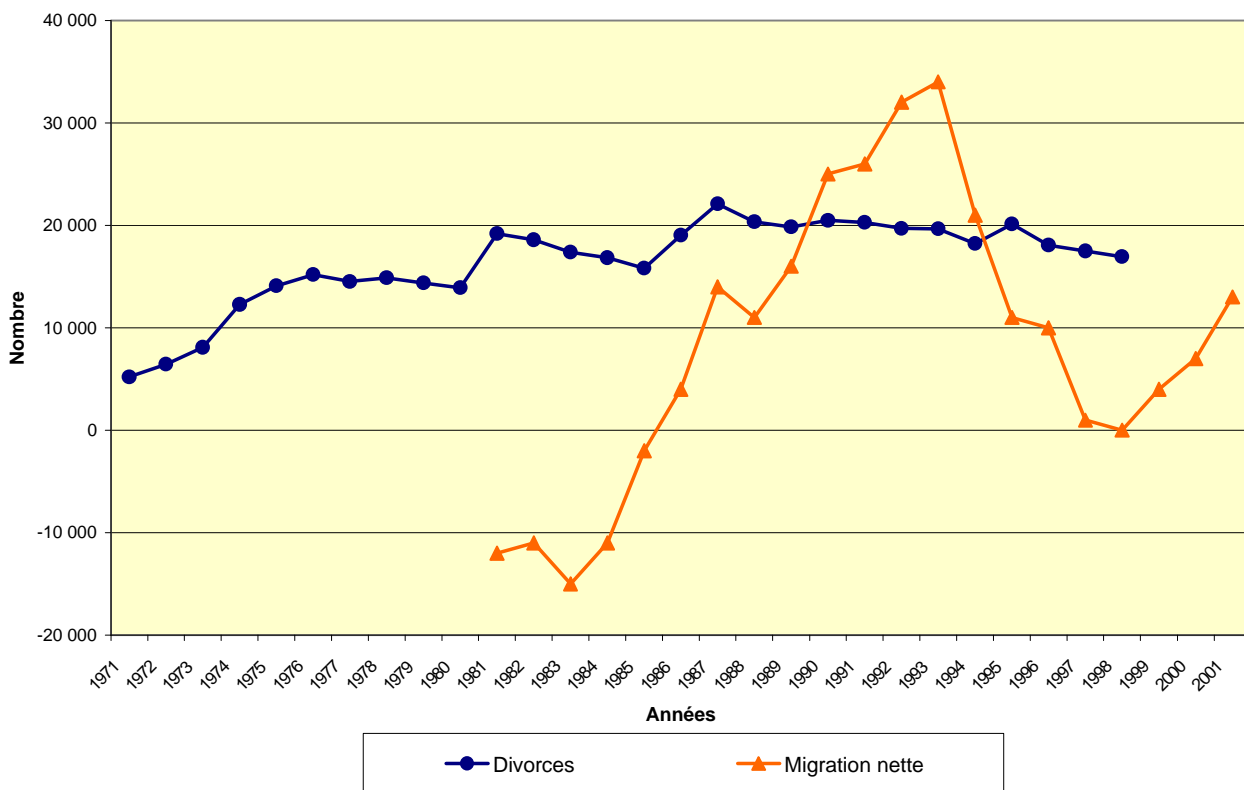


## 1.6 L'influence des autres facteurs socio-économiques et démographiques

La formation nette de ménages est le résultat combiné de la démographie, de la conjoncture économique et des changements sociologiques qui affectent la société. Parmi ces derniers, le taux et le volume des divorces joue un rôle certain. En effet, si la scission des ménages comporte des conséquences néfastes du point de vue du noyau familial – en particulier en ce qui a trait à l'éducation des enfants -, elle l'est sensiblement moins pour le marché résidentiel dont elle a été l'un des moteurs de croissance depuis le milieu des années soixante-dix. Le phénomène du divorce, très marginal avant 1970, se traduit notamment par une demande accrue pour le logement locatif et de type coopératif de même que pour la maison en rangée et la copropriété. Par ailleurs, la croissance démographique, rappelons-le, n'est pas le seul produit de l'accroissement naturel de la population mais peut être fortement influencée par l'immigration qui dépend à la fois des politiques fédérales et provinciales en la matière ainsi que de la vigueur de l'économie régionale (création d'emploi). À cet égard, ce sont les régions métropolitaines qui mènent le bal au pays, et notamment celles de Toronto, de Vancouver et de Montréal.

Le Graphique 3.6 illustre ces deux phénomènes. Au chapitre des divorces, on note une accélération du phénomène jusqu'en 1987, année au cours de laquelle on atteint un sommet de plus de 22 000 divorces qui a contribué à alimenter le boom immobilier. Par la suite, le nombre des divorces tend à diminuer, notamment parce que le bassin potentiel des ménages susceptibles de divorcer (groupe des 35-44 ans) est en chute libre. Quant à la migration nette au Québec (immigration moins émigration), elle semble adopter un comportement cyclique : fortement négatif avant 1985, le nombre annuel de « migrants nets » connaît ensuite une croissance soutenue jusqu'en 1993 - alors qu'il atteint un sommet de 34 000 individus -, puis décroît de nouveau jusqu'en 1998, pour remonter par la suite à 13 000.

**Graphique 3.6 : Divorces et migration nette au Québec, 1971-2001**



## 1.7 L'aide à la personne

Sur la base d'une comparaison du coût des différents programmes d'aide au logement, les mesures d'aide à la personne rejoignent plus de ménages et s'avèrent moins coûteuses que les mesures d'aide à la pierre, tout en **favorisant la mobilité, l'autonomie et la liberté de choix des clientèles**. Selon une étude publiée en 1996<sup>5</sup> l'aide à la personne permet d'aider 4 fois plus de ménages que ne le ferait l'aide à la pierre (construction de H.L.M.).

De plus, les avantages des programmes d'aide à la personne l'emportent largement sur les inconvénients et que, moyennant certains ajustements, on pourrait en améliorer encore l'efficience. L'avenir de tels programmes passe évidemment par la responsabilisation sociale des locataires, par une attitude plus ouverte des propriétaires et par une redéfinition de certaines normes relatives à la gestion de l'aide étatique (procédure de sélection des logements et d'attribution des clientèles, modification à la hausse du loyer plafond admissible, traitement plus équitable pour les ménages-travailleurs, etc...).

La recommandation de la formule d'aide à la personne devrait être favorisée de façon durable car elle rejoint, à moindre coût, un plus grand nombre de ménages dans le besoin que ne le ferait la production de logements sociaux.

Au chapitre des partenariats publics-privés, certaines mesures d'assistance au privé devraient être mises de l'avant pour assurer un soutien adéquat aux propriétaires qui hébergent déjà une clientèle présentant des problèmes d'adaptation.

---

<sup>5</sup> La gestion du parc locatif privé et les besoins en logement social au Québec : à l'heure du partenariat C.O.R.P.I.Q., François Des Rosiers, Ph. D.

## 1.8 L'aide à la pierre

« Il faut garder à l'esprit que, dans la société vieillissante qu'est le Québec du vingt et unième siècle, la demande de logements, tous types confondus, est appelée à diminuer et que toute mesure à court ou moyen terme qui viserait à accroître substantiellement l'offre de logements locatifs, risque de se traduire dans quelques années par une offre excédentaire permanente ».<sup>6</sup>

Le marché locatif privé répond bien à la demande des ménages Canadiens dont la plupart trouvent à s'y loger convenablement, d'où la nécessité de ne produire des logements sociaux que pour répondre aux besoins des clientèles particulières présentant des problèmes d'adaptation (désinstitutionnalisés, immigrants, réfugiés, familles monoparentales, personnes âgées en perte d'autonomie, etc...).

En résumé, le potentiel d'attraction du Québec en matière d'immigration internationale demeure – pour l'instant du moins - assez limité : sur plus d'un million d'immigrants entrés au Canada entre 1997 et 2001, 14,5% seulement ont choisi le Québec. De plus, si l'on tient compte des migrations interprovinciales, le solde migratoire net annuel pour le Québec s'en trouve considérablement réduit : au cours des cinq dernières années, soit de 1997 à 2001, ce solde se chiffre à 25 000, soit 5 000 individus par an en moyenne (donc moins de 2 000 ménages). La situation est fort différente à Toronto et à Vancouver qui récoltent traditionnellement la majeure partie des immigrants et dont le niveau moyen des loyers se situait en octobre 2004 à \$1 052 et \$984 respectivement, contre seulement \$594 à Montréal. Ceci dit, le phénomène de l'immigration ne peut être négligé, en particulier eu égard à son impact éventuel sur la demande de logements locatifs.

---

<sup>6</sup> François Des Rosiers, Ph. D. la Presse, juillet 2002

Bref, si la démographie et ses facteurs connexes ne sont pas les seuls déterminants de la demande de logements et, partant, de la construction neuve au Québec, ils en déterminent la tendance lourde pour les années et les décennies à venir. Sur la base de ce qui précède, et sous réserve des nombreuses nuances qu'il convient d'apporter à nos conclusions<sup>7</sup>, la baisse progressive de la demande domiciliaire, tant pour la location que pour la propriété, s'impose comme une réalité inexorable que seule la croissance économique et l'enrichissement des ménages viendra moduler. Il est essentiel d'en tenir compte notamment dans l'élaboration des politiques et programmes visant la production de logements locatifs sociaux afin d'éviter, à plus long terme, un retour à des niveaux d'inoception financièrement insoutenables et ce, de façon permanente.

---

<sup>7</sup> Rappelons en particulier que les graphiques présentés ici ne reprennent que le scénario de croissance démographique le plus pessimiste. Le Scénario 2, bien qu'affichant une tendance analogue, génère un volume de demande beaucoup plus encourageant pour le secteur domiciliaire.