

La crise du logement à Toronto : quand les politiques d'immigration et de logement ne s'harmonisent pas

Synthèse politique

par

Brian Ray* et Valerie Preston**

janvier 2024



*Professeur agrégé au Département de géographie, environnement et géomatique de l'Université d'Ottawa

**Professeure émérite et chercheure principale, Faculté de géographie et de changement environnemental et urbain. Directrice du projet Building Migrant Resilience in Cities/Immigration et résilience en milieu urbain (BMRC/IRMU)



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada

Introduction

Les immigrants et les migrants temporaires font face à des problèmes d'abordabilité graves et prolongés en matière de logement. Une analyse des données du Recensement de 2021 pour la RMR de Toronto montre que les migrants sont plus susceptibles que la population née au Canada de vivre dans un logement qui coûte plus de 30 pour cent de leur revenu brut. Bien que l'abordabilité du logement s'améliore avec la durée de la résidence à Toronto, seulement 65% des immigrants de la catégorie économique ou familiale vivent dans un logement abordable au cours de leurs 15 premières années au Canada. L'abordabilité s'avère particulièrement problématique pour les réfugiés et les migrants temporaires. Seulement la moitié de chaque groupe occupe un logement abordable dans les cinq années suivant leur arrivée au Canada. À part l'élargissement de l'offre de logements en général, il faut instaurer des politiques qui créent de nouveaux logements locatifs abordables pour s'assurer que tous les migrants temporaires et les immigrants aient un foyer abordable et stable d'où bâtir une nouvelle vie au Canada.

À l'heure actuelle, de nombreux Canadiens sont aux prises avec de graves problèmes de logement, que leur logement soit locatif privé, occupé par le propriétaire ou social¹. Aucun groupe, cependant, n'illustre mieux les problèmes de logement que les immigrants et migrants temporaires vivant dans les grandes villes canadiennes. Un examen des conditions de logement de ceux-ci met en lumière la relation complexe entre coûts de logement élevés, revenus stagnants des ménages et l'offre limitée de logements abordables dans les villes à croissance rapide, le tout alimentant les défis actuels.

¹ Par logement social on désigne toute unité gérée publiquement, à but non lucratif ou coopérative.

Le gouvernement fédéral a établi une nouvelle stratégie d'immigration ayant des cibles de 500 000 résidents permanents (immigrants) et d'un million de migrants temporaires par année (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada 2022). La plupart des nouvelles arrivées auront besoin du logement dans les villes majeures du Canada. Trouver un logement abordable, convenable et en bon état est crucial pour les immigrants. Une adresse stable est la clé de l'intégration sociale, essentielle pour trouver un emploi et vitale pour l'accès aux services publics tels que l'éducation. Le logement peut aussi fournir un sentiment crucial de sécurité après des déplacements et peut à long terme générer de la richesse.

Les marchés du logement au Canada sont essentiellement d'ordre privé, avec une intervention publique limitée, surtout au regard des normes internationales (OCDE 2021). Le logement constitue une responsabilité provinciale et la participation provinciale dans le secteur du logement social varie à travers le pays. Le gouvernement fédéral s'est retiré du financement du logement social dans les années 1990 et relativement peu de nouveaux logements sociaux ont été construits au cours des 30 dernières années. Par conséquent, la plupart des migrants sont obligés de trouver un logement dans le marché privé. Certains d'entre eux ont moins de difficulté à trouver un logement parce qu'ils arrivent avec des ressources financières suffisantes pour s'offrir un logement de bonne qualité qui répond à leurs besoins (Hiebert 2017, Agrawal 2021). D'autres réussissent à trouver un logement, mais font face à des problèmes d'abordabilité et/ou d'adéquation. Ces individus peuvent effectivement trouver un emploi et même voir leur salaire augmenter avec le temps, mais la hausse du coût du logement, surtout pour un logement qui convient aux circonstances de la famille (Agrawal 2021), peut vouloir dire qu'ils continuent de consacrer une part disproportionnée de leur revenu au logement.

Plus de 80 pour cent des migrants vivent dans les régions métropolitaines du Canada (Statistique Canada 2022) où l'offre de logements abordables pour les ménages à faible revenu s'avère extrêmement limitée en raison de la période prolongée d'investissement limité dans le logement social. Le marché du logement de Toronto en fournit un

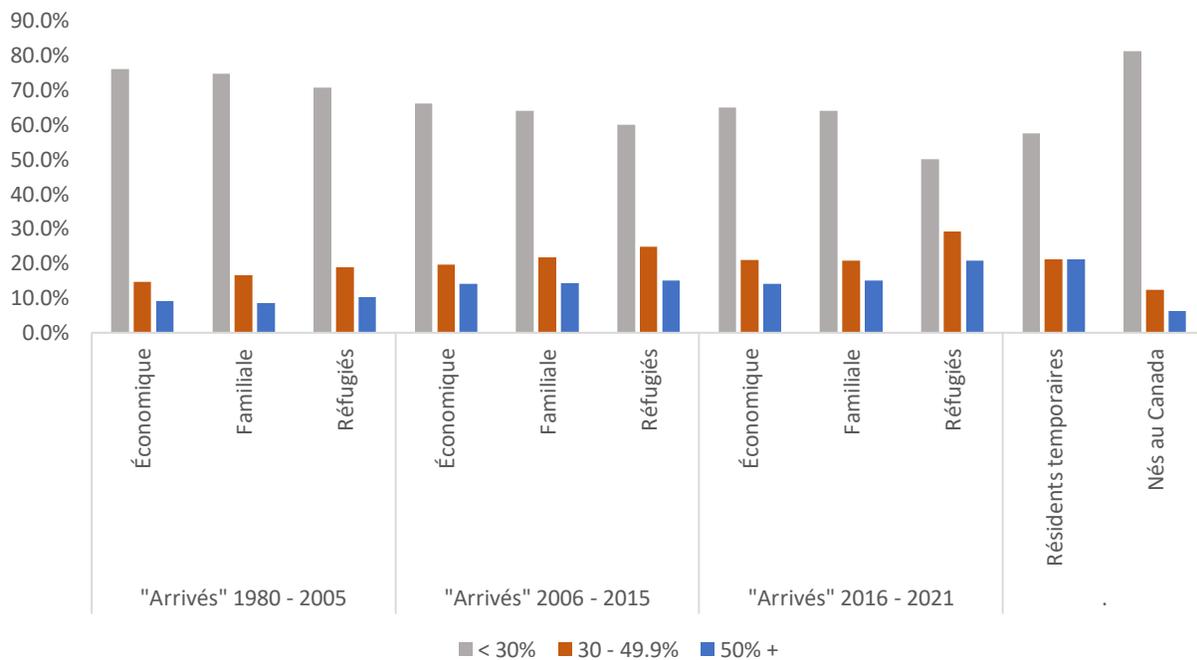
exemple particulièrement frappant. Il s'est construit très peu de logements sociaux au cours des décennies récentes, alors même que le nombre de ménages dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Toronto a augmenté de 65 pour cent depuis 1991. À l'heure actuelle, on y compte 85 536 unités d'habitation subventionnées où le loyer est adapté à 30% du revenu du locataire. La liste d'attente est presque égale à 84 583 (City of Toronto 2023).

Les problèmes de logement auxquels font face les immigrants sont toujours d'ordre local - les gens cherchent un logement dans la ville où ils résident plutôt qu'au niveau provincial ou national. Nous nous concentrons donc sur la RMR de Toronto, qui reçoit le plus grand nombre de migrants au Canada, pour illustrer les problèmes complexes auxquels font face de nombreux migrants. Notre analyse est guidée par plusieurs choix méthodologiques. Premièrement, nous distinguons entre les immigrants qui sont résidents permanents par catégorie d'admission : ont-ils été admis comme travailleurs qualifiés et entrepreneurs avec leur famille, comme individus parrainés par des membres de leur famille déjà au Canada, ou bien comme réfugiés ? Notre analyse comprend aussi les résidents temporaires ayant une résidence légale pour un temps limité ainsi que les individus nés au Canada qui sont en moyenne les plus privilégiés dans les marchés métropolitains du logement. De plus, on distingue entre les immigrants par la date de leur obtention de résidence permanente puisque les conditions socioéconomiques de la plupart des immigrants s'améliorent avec le temps (Statistique Canada 2021). Fondamentalement, les antécédents des immigrants, leur date d'arrivée et l'opportunité d'améliorer leur revenu avec le temps, tout comme l'offre de logements là où ils s'établissent contribuent à déterminer les conditions de logement et le besoin de réponses politiques ciblées.

Creuser l'abordabilité du logement

Dans un marché du logement largement privé, le revenu contribue à déterminer le statut de locataire ou propriétaire ainsi que la qualité et l'abordabilité du logement. En

2021, le pourcentage d'immigrants économiques, parrainés par la famille, et réfugiés vivant dans des ménages à faible revenu à Toronto dépassait 6,7%, le pourcentage de la population torontoise née au Canada vivant dans des ménages à faible revenu. À mesure que la durée de la résidence au Canada augmente, le pourcentage des immigrants vivant dans des ménages à faible revenu baisse en raison de l'expérience canadienne, d'une plus grande stabilité d'emploi et de la présence de salariés multiples (Bagnoli et al. 2024; Worswick 1996) ; ce pourcentage n'atteint cependant jamais celui de la population née au Canada. La pauvreté prévaut surtout chez les réfugiés et les migrants temporaires. En 2021, un quart des réfugiés récents et presque la même proportion de migrants temporaires (22,8%) vivaient dans des ménages à faible revenu. Les taux d'abordabilité sont meilleurs chez les réfugiés qui sont au Canada depuis plus de cinq ans, mais même chez ceux qui sont arrivés entre 1980 et 2005, 13,1% vivaient dans des ménages à faible revenu. La pauvreté se traduit souvent par un logement inabordable, inapproprié et inadéquat.



Source: Statistique Canada (2021). Recensement du Canada [Microfichier du Centre de données de recherche]. Ottawa, ON: Statistique Canada.

Figure 1: Rapport des frais de logement au revenu, 2020, Population née à l'étranger et au Canada, RMR Toronto

Le rapport des frais de logement au revenu, qui mesure le pourcentage du revenu consacré au logement illustre la complexité des conditions de logement des migrants. La Figure 1 montre le pourcentage de la population vivant dans un logement abordable (c'est-à-dire les ménages qui consacrent moins de 30% de leur revenu brut au logement), les personnes connaissant des difficultés de logement (c'est-à-dire qui consacrent 30% à 49,9% de leur revenu au logement) et les personnes vivant de graves difficultés de logement (c'est-à-dire qui consacrent au moins la moitié de leur revenu mensuel au logement et qui courent un risque élevé de devenir sans-abri). On distingue les personnes nées au Canada des migrants temporaires et des immigrants. De plus, les immigrants sont désagrégés selon la période de leur arrivée au Canada : avant 1980, 1980-2005, 2006-2015 et 2016-2021 et selon leur catégorie d'admission : économique, familiale, réfugiés.

La Figure 1 indique que l'abordabilité du logement touche un pourcentage plus élevé de migrants que de ceux nés au Canada. En 2021, 81,3% de la population née au Canada vivait dans un logement abordable, un pourcentage plus élevé que pour les migrants temporaires ou pour tout groupe d'immigrants. Les problèmes d'abordabilité du logement diminuent pour les immigrants au fur et à mesure de leur temps de résidence. Pour ce qui est des immigrants arrivés entre 1980 et 2005, la majorité vit dans un logement abordable, les pourcentages de ceux qui consacrent moins de 30% de leur revenu au logement variant de 70,8% pour les réfugiés à 74,8% et 76,1% pour les catégories familiale et économique respectivement. Le pourcentage des immigrants de la catégorie économique et familiale vivant dans un logement abordable est plus bas pour ceux qui ont vécu moins de 15 ans au Canada (à peu près 65 %) avec une augmentation correspondante des pourcentages vivant des difficultés de logement. L'amélioration limitée de l'abordabilité du logement pour les catégories économique et

familiale vivant au Canada depuis 2005 est frappante. Même chez ceux de la catégorie économique, sélectionnés surtout pour leurs qualifications désirables, leur éducation et leur expérience de travail, la proportion dépensant moins de 30 pour cent de leur revenu sur le logement est presque inchangée pour ceux qui sont arrivés entre 2006 et 2015 et ceux arrivés entre 2016 et 2021.

L'abordabilité du logement constitue un défi pour de nombreux réfugiés et résidents temporaires. S'étant enfuis avec très peu de biens, les réfugiés surtout ont de grandes difficultés à s'adapter aux marchés du travail et du logement au Canada. Peu importe la période de leur arrivée, les réfugiés sont moins susceptibles que d'autres immigrants de vivre dans un logement abordable. En 2021, seulement 50% des réfugiés admis au cours de cinq années précédentes vivaient dans un logement abordable. Si la proportion des réfugiés vivant dans un logement abordable augmente avec le temps – 60% et 70% des réfugiés admis entre 2006 et 2015 et entre 1980 et 2005, respectivement, consacrent moins de 30% de leur revenu brut au logement (Figure 1), il n'en reste pas moins qu'un pourcentage important de réfugiés n'ont pas les moyens de s'offrir leur logement, même après plus de 15 ans au Canada. L'abordabilité du logement constitue un problème pour les résidents temporaires aussi, dont seulement 57,5% vivaient dans un logement abordable dans la RMR de Toronto en 2021 alors que des proportions égales dépensaient soit plus de 30% soit plus de 50% de leur revenu sur le logement. L'intensité des problèmes d'abordabilité est frappante. En 2021, plus d'un résident temporaire sur cinq résidents consacrait la moitié ou plus de leur revenu mensuel brut au logement. On retrouve les mêmes taux élevés chez les réfugiés ayant vécu moins de cinq ans au Canada. Les effets du logement inabordable sont significatifs. Les réfugiés n'ont pas les ressources financières à investir pour perfectionner leurs compétences, améliorer leurs connaissances linguistiques, rehausser leurs qualifications professionnelles et investir dans un petit commerce pour accroître leur revenu. À défaut de trouver une habitation convenable, les migrants

temporaires s'exposent aux conséquences à long terme d'un logement insalubre et dangereux.

Options politiques

L'abordabilité du logement constitue un défi majeur pour les nouveaux arrivants. Pour bon nombre d'entre eux, la perte ou la baisse du revenu d'emploi les rendent incapables de payer le loyer et susceptibles d'expulsion. Cependant, la diversité des expériences des migrants dans une seule région métropolitaine souligne l'évidence qu'il n'y a pas de solution unique aux problèmes actuels d'abordabilité. (Chapple 2022, Clayton et Paton 2023). Une approche uniforme ne réussira pas ; il faut toute une gamme d'initiatives pour répondre aux problèmes d'abordabilité que vivent les migrants.

La pénurie actuelle de logements contribue sûrement aux défis d'abordabilité. Pour les immigrants qui peuvent s'offrir un logement, l'augmentation de l'offre est la bienvenue, mais avec deux réserves. Premièrement, une offre accrue est peu susceptible de réduire les coûts du logement (Chapple 2022), surtout à court terme. Deuxièmement, le type et la localisation du logement sont critiques. Le simple ajout de logements unifamiliaux isolés sur la frange urbaine-rurale laissera les migrants éloignés des opportunités d'emploi et des services essentiels et aussi dépendants de transport privé insoutenable. Les immigrants vivent dans de nombreux types de ménages différents qui ont besoin de tailles et de configurations de logements que l'on construit rarement dans les villes canadiennes. D'ailleurs, la solution courante à une pénurie de logements, de nouvelles unités occupées par leurs propriétaires, n'aide pas les migrants qui commencent souvent leur parcours comme locataires ayant des ressources financières limitées.

Il est vital d'assurer du nouveau logement locatif un peu partout dans la région métropolitaine comprenant des unités adaptées aux familles ainsi qu'aux célibataires et aux couples. Une large disponibilité d'unités locatives maximise l'accès des migrants aux emplois et aux services. Une offre suffisante d'unités locatives répondrait aux

problèmes d'abordabilité persistants que connaît à peu près 20 pour cent de la population née au Canada vivant à Toronto (Figure 1) et réduirait le nombre d'immigrants et de migrants temporaires aux prises avec des problèmes d'abordabilité.

Notre analyse met en lumière aussi les problèmes de revenu que connaissent tous les migrants et surtout les réfugiés et les résidents temporaires. La proportion des personnes vivant dans des ménages à faible revenu chez les immigrants de la catégorie économique et familiale s'améliore légèrement au fil du temps. Malgré une baisse significative de la proportion de ménages à faible revenu chez les réfugiés, le logement reste inabordable pour une beaucoup plus grande proportion de ceux-ci que chez les autres catégories d'immigrants, même après plus de 15 ans au Canada. Globalement, la proportion de ménages immigrants consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement excède la proportion classée comme à faible revenu. Cette disparité souligne la nécessité d'étudier en profondeur les causes des problèmes d'abordabilité chez les immigrants, même chez les propriétaires immigrants. Quelles sont les implications financières de l'accès à la propriété pour les immigrants, surtout à une époque où les taux d'intérêt hypothécaires augmentent ?

Pour les immigrants à faible revenu et les migrants temporaires, il faut renouveler le soutien gouvernemental au logement (Suttor 2017). Après trois décennies d'implication limitée de la part des gouvernements, l'offre de logement social ne suffit tout simplement pas à la demande. Les immigrants réfugiés et les résidents temporaires à faible revenu, comme tous les résidents à faible revenu de Toronto, bénéficieraient de logement social approprié et bien entretenu, qui ne peut être fourni que grâce au soutien gouvernemental. Il faudrait peut-être aussi élargir l'admissibilité au logement social pour assurer l'accès rapide des migrants temporaires. D'autres initiatives, telles que le projet de l'Allocation canadienne pour le logement, pourront améliorer l'abordabilité du logement si elles sont suffisamment généreuses (Suttor 2017).

La présente analyse porte sur une seule dimension du problème de logement dans les villes canadiennes : l'abordabilité. On doit aussi examiner l'adéquation de l'offre de

logements pour la grande diversité des ménages migrants ainsi que l'accès des migrants à des logements en bon état. L'intégration et la mobilité sociale constituent des objectifs partagés par tous les migrants. Des logements abordables, appropriés et situés de façon à faciliter le travail, l'éducation et l'accès aux services représentent un facteur sous-apprécié pour la réalisation de ces objectifs.

Références

Agrawal, Sandeep. 2021. "Human rights and the city: A view from Canada." *Journal of the American Planning Association* 87, no. 1: 3-10.

Gabnoli, P., C. Matier, X. Yan. 2024. Income dynamics of new immigrants to Canada. Ottawa: Office of the Parliamentary Budget Officer. <https://www.pbo-dpb.ca/en/publications/RP-2324-023-S--income-dynamics-new-immigrants-canada--dynamique-revenus-nouveaux-immigrants-canada>

Chapple, K. 2022. The province is setting a housing affordability trap for Toronto. *The Toronto Star*. Le 26 octobre. https://www.thestar.com/opinion/contributors/the-province-is-setting-a-housing-affordability-trap-for-toronto/article_823f8447-250a-53a4-8b02-2cff8aac11bc.html

City of Toronto. 2023. Social Housing, Toronto Housing Data Hub. <https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/toronto-housing-data-hub/housing-data/>

Clayton, F. and Paton, C. 2023. Quantifying Lower and Moderate Income Households in Housing Need in the Greater Toronto Area. https://www.torontomu.ca/content/dam/centre-urban-research-land-development/CUR_Quantifying_Lower_and_Moderate-Income_Households_in_Housing_Need_GTA_Feb_27_2023.pdf

Hiebert, D. 2017. Immigrants and refugees in the housing markets of Montreal, Toronto and Vancouver, 2011. *Canadian Journal of Urban Research*, 26(2), pp.52-78.

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada 2022. Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2022. <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/rapport-annuel-parlement-immigration-2022.html>

OCDE. 2021. “Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable.” Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OCDE, Paris. <http://oe.cd/affordable-housing-2021>.

Statistique Canada 2021. Base de données longitudinales sur l’immigration : Trajectoires du revenu des immigrants durant les premières années depuis l’admission. Le Quotidien, le 6 décembre. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/211206/dq211206b-fra.htm>

Statistique Canada 2022. Les immigrants représentent la plus grande part de la population depuis près de 150 ans et continuent de façonner qui nous sommes en tant que Canadiens. Le Quotidien, le 26 octobre. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221026/dq221026a-fra.htm>

Suttor, G. 2017. Canada’s National Housing Strategy – The strong, the soft, and the splashy. Wellesley Institute, November 18. <https://www.wellesleyinstitute.com/housing/canadas-national-housing-strategy-the-strong-the-soft-and-the-splashy/>

Worswick, C. 1996. “Immigrant families in the Canadian labour market.” Canadian Public Policy, 22(4), pp. 378-396.