



# Examen et options pour renforcer la Stratégie nationale sur le logement

---

**Préparé pour**

**Le défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la  
personne**

par Steve Pomeroy Focus Consulting Inc,  
conseiller exécutif, Collaboratif Canadian pour la recherche sur logement  
et chercheur principal, Centre for Urban Research and Education (CURE) de l'Université  
Carleton

Juin 2020

Préparé pour la Commission canadienne des droits de la personne — Défenseur fédéral du logement

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission canadienne des droits de la personne ou de la défenseure fédérale du logement.

Résumé.....	i
Améliorations proposées aux programmes bilatéraux (offerts par les provinces/territoires) i	
Améliorations proposées pour les programmes fédéraux unilatéraux.....	ii
1. Introduction.....	1
2. Aperçu des buts et objectifs de la SNL (en date de novembre 2017).....	2
2.1. Mise en œuvre via deux volets de financement parallèles .....	2
2.2. Allocations budgétaires initiales.....	5
2.3. Ajouts subséquents à la SNL depuis sa création.....	5
2.4. Évolution du contexte depuis la création de la SNL .....	8
Principales tendances du marché.....	8
Impact de la pandémie de COVID19.....	9
Besoin impérieux de logement persistant et croissant .....	10
3. Examen et critique d'éléments originaux de la SNL .....	12
3.1. Initiatives bilatérales .....	12
Observations générales .....	13
Allocation canadienne pour le logement .....	13
Priorités provinciales/territoriales (anciennement IDLA).....	14
Initiative canadienne de logement communautaire (ICLC) .....	15
3.2. Initiatives fédérales unilatérales.....	16
Initiative de financement de la construction de logements locatifs (iFCLL).....	16
Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) .....	19
Initiative fédérale de logement communautaire (IFLC).....	27
Améliorer Vers un chez-soi pour créer des logements permanents avec services de soutien .....	28
Augmenter l'offre de logements pour les Autochtones en milieu urbain grâce à un volet financement pour les Autochtones par les Autochtones .....	30
Améliorer la transparence des rapports sur les résultats .....	30
Renforcer la collecte de données et l'établissement de rapports.....	32
Élargir la stratégie pour en faire une stratégie globale .....	34
Annexe A : Examen des critères d'accessibilité de l'iFCLL .....	36

## **Résumé**

Ce document a été commandé par le Bureau du défenseur fédéral du logement de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), la division qui soutient le travail du défenseur fédéral du logement (en attente), en tant qu'examen du contexte de la Stratégie nationale sur le logement (2017). Il fournit une analyse et une évaluation des programmes de la Stratégie nationale sur le logement et de leur efficacité, à ce jour, dans la réalisation progressive du droit au logement. Il explore également les possibilités de renforcer l'incidence de la SNL.

Depuis sa création en tant que stratégie décennale de 40 milliards de dollars, la SNL a reçu des engagements de financement supplémentaires de 31,25 milliards de dollars. Il est à noter que plus des trois quarts (79 %) des 31,25 milliards de dollars supplémentaires sont sous forme de prêts non budgétaires, plutôt que de dons et de contributions. Bien que cela contribue à augmenter l'offre de logements, on peut se demander dans quelle mesure ce nouveau financement progressif est destiné à servir les personnes les plus vulnérables.

Sur la base de cet examen et de cette évaluation, un certain nombre de recommandations sont incluses sur les améliorations potentielles de la SNL, avec un accent particulier sur le soutien de la réalisation progressive du droit au logement.

Le document détaille une série de questions et d'aspects spécifiques de la programmation actuelle et cerne les améliorations possibles. Celles-ci sont présentées d'abord en relation avec les initiatives mises en œuvre par les provinces et les territoires en vertu des ententes bilatérales, puis pour les programmes et les initiatives mis en œuvre directement par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL ou d'EDSC.

### ***Améliorations proposées aux programmes bilatéraux (offerts par les provinces/territoires)***

**Allocation canadienne pour le logement :** *au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'ACL et de l'acquisition d'une meilleure connaissance du niveau de prestation moyen requis et de la durée du besoin d'assistance, le budget devrait être progressivement augmenté pour garantir la réalisation de l'objectif de 300 000 ménages assistés sur une base continue.*

**Fonds pour les priorités des provinces et des territoires :** *étant donné les difficultés de prestation de la SCHL dans le cadre du FNCIL décrites ci-dessous, y compris les niveaux plus faibles de subvention d'immobilisation, il pourrait être utile d'examiner comment réaffecter le financement du FNCIL ou déléguer la responsabilité de la prestation pour utiliser cette capacité provinciale et territoriale (et municipale) actuellement sous-utilisée.*

**Initiative canadienne de logement communautaire :** *compte tenu de l'entrée en vigueur très récente de l'accord d'exploitation arrivant à expiration et des enseignements tirés de l'analyse des portefeuilles de l'IFLC, il est essentiel de revoir les dépenses prévues afin de s'assurer que ce stock existant reste viable et n'alourdissent pas injustement les dépenses des PT.*



## **Améliorations proposées pour les programmes fédéraux unilatéraux**

**Initiative de financement de la construction de logements locatifs :** Réviser le seuil d'abordabilité? pour exiger des loyers plus conformes aux niveaux acceptés d'abordabilité – soit en utilisant le loyer médian du marché, soit en recalibrant la mesure du revenu pour refléter le revenu médian inférieur des loyers (à 50 ou 60 % du revenu médian).

Revoir les fondements de ce programme et réorienter les fonds de prêt à faible taux vers les organismes à but non lucratif qui sont plus enclins à dépasser les critères d'abordabilité tout en construisant un développement durable pour revenus mixtes. <sup>1</sup>

**Fonds national de co-investissement pour le logement :** cinq améliorations sont cernées dans le cadre du FNCIL

**FNCIL (1) :** Réexaminer et réviser les critères d'évaluation afin d'accorder une plus grande pondération aux résultats abordables et de permettre un plus grand niveau de contribution à la subvention; éliminer et remplacer le volet de rénovation des logements sociaux, comme décrit ci-dessous.

**FNCIL (2) :** En reconnaissant les contributions substantielles des PT à l'extérieur des programmes bilatéraux, réaffecter les fonds de subvention du FNCIL aux provinces qui sont prêtes à augmenter leurs engagements en vertu du FPPT et à utiliser la capacité et l'expertise éprouvée des PT afin d'atteindre les objectifs, et à conclure des ententes de portefeuille sélectives avec des fournisseurs professionnels plus importants; tout en réduisant le rôle de la SCHL à un rôle de prêteur fournissant un financement à long terme à faible coût.

Et ajouter des paramètres sur une certaine forme de partage équitable ou d'allocation du financement en fonction des besoins afin d'éviter le déséquilibre dans l'allocation des fonds (actuellement fortement en faveur des juridictions ayant une plus grande capacité ou volonté de contribuer aux parts de partenariat, c'est-à-dire les municipalités de l'Ontario).

Modifier la matrice de demande pour reconnaître formellement les contributions des PT aux dépenses de fonctionnement courantes

**FNCIL (3) :** La SCHL devrait revoir le processus opérationnel et le raffiner et le simplifier afin d'accélérer les approbations conditionnelles, avant d'exiger des investissements importants dans des rapports et des études. Il s'agit notamment d'ajouter une plus grande certitude grâce à un processus d'approbation par étapes et d'accélérer les paiements une fois les accords en place.

**FNCIL (4) :** Le volet du FNCIL consacré à la rénovation des logements sociaux devrait être supprimé et les fonds réaffectés pour soutenir les nouvelles constructions et les acquisitions (comme ci-dessous).

**FNCIL (5) :** Ajouter un nouveau volet de financement dans le cadre de la SNL pour soutenir et faciliter l'acquisition sans but lucratif de biens locatifs abordables existants afin de préserver et d'atténuer le problème de l'érosion due à l'achat par des investisseurs privés et des sociétés de placement immobilier qui entraînent une hausse des loyers au-dessus des niveaux abordables.

---

<sup>1</sup> Il est à noter que de nombreux projets de l'IFCLL ont été entrepris par des promoteurs à but non lucratif – en grande partie parce que cela permet d'accéder aux mêmes financements favorables que dans le FNCIL tout en évitant les critères beaucoup plus onéreux du FNCIL. Et le fait que le FNCIL ne fournit, au mieux, que des contributions minimales aux subventions, les groupes disposant d'autres financements choisissent d'éviter cette option.

**Initiative fédérale de logement communautaire :** *Étendre l'accord de l'IFLC à tous les fournisseurs de l'article 95 administrés par le gouvernement fédéral, quelle que soit la date d'expiration de l'accord.*

**Vers un chez-soi – initiatives de lutte contre l'itinérance :** *Explorer l'option de réaffecter la prestation de l'ICRL aux PT, dans le cadre d'un programme bilatéral modifié, et reconnaître les contributions continues des PT aux coûts d'exploitation et de soutien aux fins de la correspondance des coûts. Ceci devrait être fourni par le biais des mécanismes de prestation des PT existants et coordonné avec les PT responsables des services d'aide aux personnes sans-abri.*

**Logement des Autochtones dans les communautés urbaines et rurales :** *En collaboration avec le Caucus autochtone de l'ACHRU et d'autres organisations autochtones intéressées, explorer les étapes nécessaires pour accroître la capacité des fournisseurs de logements autochtones urbains et soutenir cette démarche en fournissant un financement dédié à la construction d'un plus grand nombre de logements pour les Autochtones par les Autochtones.*

**Données pour soutenir la SNL :** *Rétablir l'ancienne pratique consistant à dénombrer le commencement et l'achèvement pour déterminer quand un projet reçoit du financement dans le cadre des programmes de la SNL, et maintenir une base de données accessible au public contenant ces renseignements, ainsi que d'autres données, dans le portail du marché de l'habitation de la SCHL.*

**Transparence et détail des données :** *Créer et fournir des ensembles de données accessibles au public, et faire la différence entre les engagements et l'aide mise en œuvre (c'est-à-dire les ménages recevant une subvention ou les logements achevés et occupés) permettrait d'établir des données plus objectives et utilisables et de soutenir la recherche et l'analyse par des tiers.*

**Rapport explicite sur le droit au logement :** *Concevoir des indicateurs clés et collecter des données pour évaluer la réalisation progressive du droit au logement. Il s'agit de présenter explicitement des données qui révèlent dans quelle mesure toutes les politiques et tous les programmes financés dans le cadre de la Stratégie font passer les gens en premier et s'appuient sur les principes des droits de la personne que sont la responsabilisation, la participation, la non-discrimination et l'inclusion.*

**Amélioration potentielle de l'encadrement général :** *Élargir le cadrage afin d'adopter une perspective de systèmes de logement et d'accroître la compréhension des interactions et des impacts sur l'ensemble du système de logement avec une optique plus globale, y compris l'incidence du marché de la propriété et de la location sur l'accessibilité et les besoins.*



# **1. Introduction**

Ce document a été commandé par le Bureau du défenseur fédéral du logement de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), la division qui soutient le travail du défenseur fédéral du logement (en attente), en tant qu'examen du contexte de la Stratégie nationale sur le logement (2017). Il s'appuie sur un document complémentaire rédigé à titre d'introduction au système de logement du Canada. <sup>2</sup>

Le présent document fournit une analyse et une évaluation des programmes de la Stratégie nationale sur le logement et de leur efficacité quant à la réalisation progressive du droit au logement, et cerne des moyens de renforcer la SNL. Cela comprend un examen du financement et des caractéristiques du financement qui sous-tend la SNL par rapport à ses objectifs et à la réalisation de ces objectifs.

## **Structure du document**

Le document commence par un bref examen des buts initiaux de la SNL, de ses objectifs et de son budget de financement. Il décrit ensuite les ajouts ultérieurs, principalement sous la forme d'allocations budgétaires supplémentaires, ainsi qu'un programme supplémentaire, l'Initiative pour la création rapide de logements, suscitée par un besoin urgent d'ajouter des logements permanents avec services de soutien en réponse à la pandémie de COVID-19.

Le document souligne ensuite brièvement les principaux changements dans le contexte évolutif des interventions en matière de politique du logement et, en se basant sur ce contexte actualisé, passe ensuite en revue les différents programmes mis en œuvre dans le cadre de la SNL afin de cerner les problèmes et les préoccupations découverts pendant la phase de mise en œuvre.

Le document suggère des améliorations et des perfectionnements potentiels dans l'ensemble des initiatives qui pourraient renforcer la Stratégie et améliorer sa capacité à réaliser progressivement le droit au logement pour les ménages vulnérables.

---

<sup>2</sup> Steve Pomeroy. *Background Primer on Canada's Housing System*, mai 2001

## **2. Aperçu des buts et objectifs de la SNL (en date de novembre 2017)**

Annoncée en novembre 2017 après un vaste processus de consultation et d'élaboration de politiques, la Stratégie nationale sur le logement a été présentée comme :

*« [I]a toute première Stratégie nationale sur le logement (SNL) du Canada, un plan ambitieux de 40 milliards de dollars visant à assurer que tous les Canadiens disposent d'un logement abordable qui répond à leurs besoins. ».* [Message du ministre, SNL p. 3]

La stratégie proposait une approche du logement fondée sur les droits et détaillait une série de politiques et de programmes spécifiques assortis d'un plan financier décennal visant à faire progresser deux objectifs principaux à poursuivre au cours de la décennie 2018-28 :

- réduire de 530 000 le nombre de familles canadiennes en besoin de logement<sup>3</sup>;
- réduire de moitié l'itinérance chronique au cours de la prochaine décennie<sup>4</sup>.

L'objectif principal déclaré de la SNL est de répondre aux besoins des populations vulnérables, comme les femmes et les enfants qui fuient la violence familiale, les personnes âgées, les Autochtones, les personnes handicapées, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les anciens combattants et les jeunes adultes<sup>5</sup>. À ce titre, la SNL s'inscrit davantage dans le cadre d'une stratégie de logement abordable et de lutte contre l'itinérance, plutôt que dans celui d'une stratégie complète qui englobe le logement en tant que système et cherche à renforcer le marché ainsi qu'à gérer toute externalité ou tout problème de défaillance du marché. Et bien que la réduction de l'itinérance soit l'un de ses objectifs, elle ne donne que peu de détails sur la manière dont elle sera intégrée dans un programme axé sur le logement.

Dans son message, le ministre a également promis que le gouvernement *« [fera] le suivi de [ses] réussites, [il présentera] des rapports à ce sujet, et [il adaptera son] approche au besoin, au fur et à mesure que la Stratégie sera déployée ».* Comme nous le verrons plus loin, les rapports présentés jusqu'à présent manquent d'objectivité et ne permettent pas une analyse critique.

### **2.1. Mise en œuvre via deux volets de financement parallèles**

La SNL englobe deux volets de financement principaux :

- les programmes offerts par les provinces et les territoires (PT) en vertu d'accords bilatéraux qui exigent un financement de contrepartie;
- les programmes offerts et financés unilatéralement par le fédéral.

Les programmes bilatéraux comprennent :

<sup>3</sup> Alors que la SNL s'était initialement fixé pour objectif de réduire de 50 % les besoins des locataires et avait présenté le chiffre de 530 000, ce chiffre est révisé dans les accords bilatéraux et passe à 490 000.

<sup>4</sup> Cet objectif a été augmenté à 100 %. Le gouvernement a promis, dans le discours du Trône, et réitéré dans l'EEA 2020 qu'il se concentre maintenant sur l'élimination de l'itinérance chronique au Canada.

<sup>5</sup> Il s'agit des « groupes vulnérables » énumérés dans la SNL, et il se peut qu'ils n'incluent pas totalement le genre comme priorité transversale.

- L'Initiative canadienne de logement communautaire (ICLC) – qui renouvelle et remplace le financement fédéral et existant à coûts partagés avec les PT pour le logement patrimonial, afin de préserver ce parc (de quelque 600 000 unités de logement social construites avant 1994) et de maintenir les caractéristiques actuelles de loyer proportionné au revenu (LPR) abordable dans ce parc patrimonial.
- Fonds pour les priorités des provinces et des territoires (FPPT) – renouvellement et extension du programme Investissement dans le logement abordable (IDLA, le principal programme de financement du logement abordable depuis 2002, dont les coûts sont également jumelés).
- Allocation canadienne de logement (ACL) – une allocation de logement visant à résoudre directement les problèmes d'abordabilité par des paiements directs aux locataires admissibles, qui sera conçue et mise en œuvre par les PT à partir d'avril 2020.

L'intention et les objectifs de chacun sont détaillés dans les accords bilatéraux, qui prévoient également que tous les PT préparent un plan d'action détaillant la manière dont le fonds sera alloué entre les objectifs éligibles, avec des objectifs annuels spécifiques destinés à contribuer aux objectifs généraux de la SNL. Tous les PT (sauf le Québec) ont publié des plans d'action couvrant les trois premières années (2019-22)<sup>6</sup>.

Au cours des 10 années de la SNL, ces volets ont été (depuis novembre 2017) budgétisés pour recevoir 7,4 milliards de dollars de financement fédéral, le coût étant égalé par les PT pour atteindre un total de 14,8 milliards de dollars (avec un supplément de 300 millions de dollars pour les Territoires du Nord-Ouest, sans contrepartie financière).

En outre, les subventions fédérales à long terme pour les projets achevés avant 1994 s'élèveront au total à

8,4 milliards de dollars de 2018 à 2028, et une grande partie de cette somme est à frais partagés, voire dépassés, par les dépenses de PT pour ces portefeuilles<sup>7</sup>.

Les programmes fédéraux unilatéraux (tous offerts par la SCHL, sauf Vers un chez-soi à EDSC) sont les suivants :

- Le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) – qui fournit des prêts et des contributions pour inciter et soutenir les initiatives locales qui doivent ajouter des ressources de partenariat supplémentaires pour réaliser à la fois la rénovation et la construction de nouveaux logements abordables. Cette initiative a été annoncée comme la pièce maîtresse de la prestation fédérale unilatérale et disposait du budget le plus important de toutes les initiatives de la SNL (13,2 milliards de dollars sur les 40 milliards initialement annoncés)<sup>8</sup>.
- Initiative de financement de la construction de logements locatifs (IFCLL) – un programme de financement visant à stimuler la construction de logements locatifs du marché. L'IFCLL ne contribue pas directement aux objectifs principaux de la SNL puisqu'il s'agit d'un programme d'approvisionnement du marché. Il comprend toutefois un critère d'abordabilité modeste

---

<sup>6</sup> Les accords bilatéraux et les plans d'action sont disponibles ici : <https://www.chezsoi.dabord.ca/progress-on-the-national-housing-strategy>

<sup>7</sup> Le montant du financement fédéral est prédéterminé, sur la base d'engagements antérieurs, et formalisé dans des annexes aux accords bilatéraux sur le logement social. Les PT sont responsables de la subvention et de l'administration et on s'attend à ce qu'ils dépensent plus que le fédéral, mais il n'y a pas de mécanisme de réclamation de partage des coûts.

<sup>8</sup> Le FNCIL a été initialement annoncé comme une initiative de 15,7 milliards de dollars, mais cela incluait l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs (IFCLL) de 2,5 milliards de dollars annoncée précédemment (2016), qui a ensuite été séparée, et élargie.

selon lequel 20 % des logements doivent être à « loyer abordable » – ce qui a introduit un nouveau critère d’abordabilité, discuté plus loin)<sup>9</sup>.

- L’Initiative fédérale de logement communautaire (IFLC), qui est parallèle à l’ICLC à coûts partagés des PT, mais seulement pour les logements sociaux administrés par le gouvernement fédéral (principalement des coopératives et des organismes à but non lucratif au Québec; et des coopératives dans 4 autres provinces – Colombie-Britannique, Alberta, Ontario et Île-du-Prince-Édouard).
- Un certain nombre d’initiatives auxiliaires de moindre envergure, notamment Funding for Northern Housing (300 millions de dollars), le Fonds d’innovation pour le logement abordable (200 millions de dollars) pour soutenir l’essai d’options novatrices en matière de financement et de conception; un fonds pour compenser le coût de la mise à disposition de terres fédérales excédentaires pour le logement abordable (208 millions de dollars); le financement de la recherche et de la démonstration (241 millions de dollars) et 225 millions de dollars pour élaborer des programmes destinés aux Autochtones vivant hors réserve (ces initiatives sont toujours en suspens et font partie d’une discussion plus large sur une stratégie distincte pour le logement des Autochtones, y compris des programmes pour les Premières Nations, les Métis et les Inuits).
- Le budget 2017 et le budget 2018 ont prévu 1,5 milliard de dollars pour soutenir une stratégie de logement dirigée par les Premières Nations (600 millions de dollars sur 3 ans), un plan de logement dirigé par les Inuits (400 millions de dollars sur 10 ans) et la stratégie sur le logement de la Nation métisse (500 millions de dollars). Bien que les allocations budgétaires soient identifiées sous « progrès à ce jour » dans la SNL, aucun détail n’est fourni sur la mise en œuvre de ces trois stratégies et les fonds transitent par SIC, plutôt que par la SCHL).
- Vers un chez-soi – le nouveau nom de la Stratégie des partenariats de lutte contre l’itinérance, par laquelle le financement fédéral unilatéral pour la lutte contre l’itinérance est fourni. Ce programme est administré par EDSC, et non par la SCHL. Et notamment, alors que la réduction de l’itinérance chronique (de 50 %) est l’un des deux principaux objectifs de la SNL, Vers un chez-soi n’a reçu que 2,2 milliards de dollars sur les 40 milliards de dollars de financement initial annoncé, soit moins de 5 % des dépenses prévues.

La mise en œuvre des éléments de la SNL était prévue de manière progressive, en commençant par le volet unilatéral fédéral en avril 2018 avec le FNCIL et les petites initiatives auxiliaires, tandis que le programme des terres fédérales a été mis en œuvre en juin 2018. Annoncée avant la SNL, l’iFCLL a été mise en œuvre en avril 2017.

Les initiatives relevant des accords bilatéraux ont débuté en avril 2019, à l’exception de l’ACL dont la mise en œuvre était prévue en avril 2020.

Bien qu’il soit encore tôt dans la phase de mise en œuvre, on dispose déjà d’une certaine expérience et d’un aperçu des différentes composantes de la SNL et de quelques leçons utiles. Cela suggère plusieurs améliorations potentielles pour renforcer et améliorer la SNL et améliorer la trajectoire des résultats vers la réalisation des objectifs de la SNL – réduire le besoin de logement et l’itinérance chronique, chacun d’au moins 50 %.

---

9 Initialement annoncée en 2016 à 2,5 G\$, celle-ci a ensuite été élargie à travers 3 budgets, comme il sera expliqué plus loin.



## 2.2. Allocations budgétaires initiales

La répartition du financement entre les différents éléments de la SNL est résumée dans le tableau ci-dessous. Il comprend les financements budgétaires (prêts-subventions ou subventions) et non budgétaires (prêts), ainsi que d'un mélange de financements préexistants en cours aux accords de logement social existants et de partage des coûts par les PT de diverses initiatives à coûts partagés.

### Financement de la SNL (en milliards de dollars), tel qu'initialement annoncé en novembre 2017

Type	(M\$)	Programme associé
Non-discretionnaire existant	8,40 \$	Transferts de logement social existant (en cours) fédéral
Renouveler la subvention héritée expirant	4,80 \$	Financement pour préserver l'état et la subvention LPR dans les logements sociaux d'avant 1994 (ICLC, IFLC)
<b>Nouvelles</b> subventions et contributions		Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL – subvention), renouvellement
	10,90 \$	Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) d'IDLA (en tant que fonds de partenariat provincial), Allocation canadienne pour le logement (ACL), logement des Autochtones, recherche et terres fédérales
Nouvelle facilité de prêt	8,50 \$	FNCIL (prêts)
Partage des coûts des PT	<u>7,40 \$</u>	(sur FPP de l'ICLC, ACL)
<b>Total</b>	<b>40,0 \$</b>	Note : Ne comprend pas les 2,5 milliards de dollars de l'iFCLL (prêts), ce qui porterait le montant à 42,5 milliards de dollars.

Ce tableau exclut l'iFCLL (initialement financé à hauteur de 2,5 milliards de dollars et annoncé dans le cadre du FNCIL) mais n'est pas aligné avec les résultats de la SNL. Il s'agit d'une dépense non budgétaire, prélevée sur la facilité d'emprunt de l'État, plus une marge administrative pour la SCHL, pour financer des prêts à faible taux aux promoteurs de nouveaux logements locatifs du marché<sup>10</sup>.

## 2.3. Ajouts subséquents à la SNL depuis sa création

Initialement annoncée comme une stratégie de 40 milliards de dollars, les budgets fédéraux ultérieurs ont progressivement ajouté des fonds, tant aux initiatives prévues qu'à de nouvelles initiatives (principalement liées à l'aide d'urgence de la COVID). Ces ajouts portent le financement total de la SNL à 73,75 milliards de dollars<sup>11</sup>. Les augmentations annuelles sont décrites ci-dessous :

### Budget 2018 (ajout de 4,0 milliards de dollars)

L'iFCLL a été augmentée de 1,25 milliard de dollars supplémentaires sur 3 ans (jusqu'à l'exercice 2023)

Un montant total de 1,5 milliard de dollars a été ajouté spécifiquement pour répondre aux besoins des Autochtones en matière de logement, à savoir

<sup>10</sup> En utilisant la facilité d'emprunt de l'État et en ajoutant une allocation (35-50 points de base) pour couvrir les coûts administratifs, il n'y a pas de dépenses budgétaires formelles associées à l'iFCLL. Cela exclut toutefois les primes abandonnées qui seraient perçues pour l'assurance hypothécaire au bout de 10 ans, lorsque le prêt direct est refinancé par un prêt privé – à ce moment-là, la SCHL émet une police d'assurance prêt mais renonce à l'a prime (habituellement jusqu'à 4,5 % du montant du prêt) et aux frais de demande – il s'agit donc d'un coût implicite pour le Fonds d'assurance hypothécaire.

<sup>11</sup> Comprend les 2,5 milliards de dollars initiaux pour l'iFCLL annoncés en 2016 avant la SNL.

- 600 millions de dollars sur trois ans pour une stratégie de logement des Premières Nations et pour la réparation et la construction de logements dans les réserves des Premières Nations;
- 400 millions de dollars sur 10 ans pour soutenir la Stratégie de logement pour l'Inuit Nunangat et la réparation/construction de logements au Nunavik, au Nunatsiavut et dans la région désignée des Inuvialuit;
- 500 millions de dollars sur 10 ans pour soutenir une stratégie sur le logement de la Nation métisse.

Il convient toutefois de noter que, bien que budgétisées, les stratégies autochtones distinctes promises ne sont mises en œuvre que maintenant et qu'aucun rapport n'a été établi à ce jour sur l'avancement, le type de dépenses et les résultats.

Un montant supplémentaire de 1,25 milliard de dollars en prêts non budgétaires a été déterminé pour un nouvel élément ciblant l'achat de maisons par le biais d'un fonds de prêts avec participation pour aider les acheteurs d'une première maison (l'Incitatif à l'achat d'une première propriété) avec un financement de 1,25 milliard de dollars sur 5 ans. Un autre montant de 100 millions de dollars a été alloué pour aider de la même manière les acheteurs d'une première propriété, mais par l'intermédiaire d'organisations à but non lucratif spécialisées dans la création de produits d'accès à la propriété assistée pour ce groupe cible.

#### **Budget 2019 (ajout de 10,6 milliards de dollars)**

- La plus grande partie (10,0 milliards de dollars) de ce financement supplémentaire a pris la forme d'une autorisation de prêt élargie pour l'iFCLL (prolongée sur 9 ans jusqu'en 2028)
- Le reste a été versé sous forme de subventions et de contributions, dont 300 millions de dollars à la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pour la mise en œuvre d'un programme d'amélioration des logements sociaux dans le cadre de son Fonds municipal vert existant, et 300 millions de dollars pour le nouveau Défi d'offre de logement<sup>12</sup>.

#### **Énoncé économique de l'automne 2020 (ajout de 13,4 milliards de dollars, dont 409,4 M\$ pour la COVID)**

- Une fois encore, le montant le plus important a été accordé à l'iFCLL sous forme de prêts, soit 12 milliards de dollars.
- L'EEA a également annoncé un nouveau programme d'investissement de 1 milliard de dollars pour construire/convertir en logements permanents avec services de soutien, l'Initiative pour la création rapide de logements.

En plus de ces budgets susmentionnés, dirigés par la SCHL, des fonds supplémentaires ont été fournis d'abord dans les projets de loi de dépenses supplémentaires et ensuite dans l'EEA pour faire face aux coûts de la COVID-19 absorbés par les organismes de services aux personnes sans-abri et les municipalités, ainsi que pour accroître le financement de Vers un chez-soi. Cela inclut :

- Trois annonces (totalisant 409,4 millions de dollars) relatives à la compensation des

coûts liés à la gestion de l'itinérance afin de minimiser les impacts de la COVID-19 avec une première distribution de 15 millions de dollars au début de la pandémie pour les centres urbains; et des distributions supplémentaires de 157,5 millions de dollars au printemps 2020;  
236,7 millions de dollars à l'automne 2020.

---

<sup>12</sup> Le défi d'offre de logement était une initiative distincte annoncée dans le budget 2017 sous les auspices d'Impact Canada. Annoncé dans le budget 2017, Impact Canada est un effort à l'échelle du gouvernement du Canada qui aidera les ministères à accélérer l'adoption d'approches de financement novatrices afin d'offrir des résultats significatifs aux Canadiens. La SCHL a été chargée de mettre en œuvre le Défi d'offre au nom d'Impact Canada. Ainsi, bien que lié, il ne s'agit pas d'une composante formelle de la SNL. De plus amples renseignements sont accessibles à : <https://impact.canada.ca/fr/defis/defi-doffre-de-logement-cycle-2>

## 1. Budget 2021 (nouveaux 3,1 milliards, plus 1,3 milliard accéléré)

Le budget 2021 a ajouté de nouveaux fonds et a avancé des dépenses prévues déjà annoncées. Les dépenses avancées comprennent :

- 1,0 milliard de dollars dans le cadre du FNCIL (750 millions de dollars pour les nouvelles constructions et les réparations; 250 millions de dollars étant affectés spécifiquement aux refuges et aux logements de transition pour les femmes fuyant la violence);
- réaffectation de 300 millions de dollars de prêts de l'iFCLL prévus pour faciliter l'achat et la conversion de propriétés non résidentielles en logements du marché.

Nouveaux financements (tous sur 7 ans, le reste de la durée de la SNL, sauf l'ICRL) annoncés pour :

- prolonger l'ICRL avec 1,5 milliard de dollars supplémentaires sur un an (2021-22);
- ajouter 600 millions de dollars supplémentaires au Fonds d'innovation pour le logement abordable;
- ajouter 315 millions de dollars pour une allocation spéciale dans le cadre de l'ACL pour les femmes à faible revenu fuyant la violence;
- augmenter l'IFLC de 118 millions de dollars supplémentaires pour préserver l'abordabilité des logements sociaux fédéraux existants;
- Vers un chez-soi (financement de la lutte contre l'itinérance) a été augmenté de 567 millions de dollars sur deux ans, à compter de 2022-23. Plus 45 millions de dollars, également sur deux ans, pour un nouveau programme pilote visant à réduire l'itinérance chez les anciens combattants.

### Résumé des ajouts incrémentiels au financement de la SNL (budgétaires et non budgétaires en milliards de dollars) (exclut les fonds réaffectés et accélérés déjà comptabilisés ailleurs)

Année	Fonds budgétaires		non budgétaire (Prêts)	
	Description	Montant	Description	Montant
<b>2018</b>	Logement des Autochtones	1,50	Location (iFCLL)	1,25
			Propriété avec participation à la plus-value	1,35
<b>2019</b>	Rénovations énergétiques de la FCM	0,30	Location (iFCLL)	10,0
	Défi d'offre	0,30		
<b>2020 (EEA+)</b>	Initiative pour la création rapide de logements (RHI)	1,0	Location (iFCLL)	12,0
	Vers un chez-soi (COVID)	0,409		
<b>2021</b>	Initiative pour la création rapide de logements (RHI)	1,5		
	Innovation en matière de logement	0,6		
	ACL (femmes fuyant la violence)	0,315		
	Vers un chez-soi (y compris les vétérans)	0,612		

	Augmenter l'IFLC (parc existant)	0,118	
<b>Totaux (après 2017)</b>		<b>6,65 \$</b>	<b>24,6 \$</b>

Il est à noter que plus des trois quarts (79 %) des 31,25 milliards de dollars supplémentaires sont sous forme de prêts non budgétaires, plutôt que de dons et de contributions.

Bien que ce type de financement à faible taux peut être efficace pour stimuler et soutenir la nouvelle offre, il est moins efficace pour cibler en profondeur les éléments nécessaires afin de répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables, en particulier ceux qui cherchent à sortir de leur situation d'itinérance. Pour répondre à ces besoins, des capitaux supplémentaires ainsi

qu'une aide en continu au fonctionnement ou à la location doivent être fournies par d'autres sources – et cette forme d'aide pour les logements nouvellement créés est beaucoup plus limitée.

À ce titre, on peut se demander quelle part de ce nouveau financement incrémentiel est destinée au soutien aux plus vulnérables et à la réalisation progressive du droit au logement.

## **2.4. Évolution du contexte depuis la création de la SNL**

La SNL a été conçue en 2016 et au début de 2017, et à ce titre, elle s'est appuyée sur des données du recensement de 2011 quelque peu dépassées (par exemple, pour établir l'ampleur des besoins des locataires). Elle a également cherché à répondre aux problèmes actuels du marché, dont l'un des plus importants était le très faible niveau des nouvelles constructions de logements locatifs

qui prévalait depuis le milieu des années 1990. Des données plus récentes sont désormais disponibles et peuvent contribuer à éclairer la nature des défis à relever et à suggérer des domaines dans lesquels une amélioration et une augmentation des initiatives de la SNL pourraient être justifiées.

Le document d'accompagnement intitulé *Background Primer on Canada's Housing System (mai 2021)* décrit en détail les questions actuelles et émergentes qui devraient être abordées dans la Stratégie nationale sur le logement. Ces questions ne sont donc pas répétées ici, mis à part un bref aperçu.

### **Principales tendances du marché**

La principale tendance dans la partie marché du système de logement a été la hausse bien documentée et exacerbée par la COVID du prix des logements. Avec une série de modifications de politiques macro-prudentielles destinées à gérer les problèmes de dette hypothécaire excessive des ménages, des prix élevés et les tendances politiques ont eu comme effet combiné de limiter l'accès à la propriété pour les nouveaux acheteurs.

Cela a eu pour effet indésirable de laisser la demande dans la partie locative du système de logement. Et la conséquence de l'augmentation de la demande locative est une pression descendante sur les taux d'inoccupation des logements et une pression ascendante sur les loyers, ayant ainsi une incidence sur l'abordabilité (y compris pour les groupes à faible revenu, plus marginalisés et vulnérables).

Avec la tendance à la hausse des loyers, les propriétés locatives sont devenues une classe d'actifs plus attrayante et sont recherchées par les investisseurs, y compris les sociétés de placement immobilier ainsi que d'autres fonds des immobilisations, des sociétés privées et des investisseurs individuels, un processus généralement qualifié de financiarisation. Ces investisseurs recherchent souvent des « actifs sous-performants », notamment ceux dont les loyers sont inférieurs aux niveaux moyens, où il existe un plus grand potentiel d'augmentation des loyers et donc des rendements pour les investisseurs.

Cela a pour effet d'éroder le stock existant de logements locatifs relativement abordables, dont le nombre est déjà insuffisant par rapport au nombre de ménages locataires à faible revenu qui recherchent un logement plus abordable. Par exemple, dans le recensement de 2016, il y avait près de 934 000 ménages locataires avec un revenu annuel inférieur à 20 000 \$, donc à 30 % du revenu peuvent se permettre un loyer ne dépassant pas 500 \$ par mois; mais il n'y avait que 570 000 logements locatifs à moins de 500 \$ par mois – un manque de 364 000 logements à faible loyer.

L'analyse des données de recensement de 2011 à 2016 a révélé une baisse de plus de 60 000 unités par an du nombre de logements locatifs existants dont le loyer est inférieur à 750 \$ par mois (abordable à 30 % d'un revenu



de 30 000 dollars par an). Ce taux d'érosion devrait avoir persisté jusqu'en 2021 et aura un impact sérieux sur les résultats de la SNL, annulant potentiellement toute nouvelle production abordable.

Les plateformes technologiques permettant un marché de la location à court terme (par exemple, Airbnb) se sont récemment développées et retirent également des logements locatifs potentiels du marché de la location régulière à long terme. Un certain nombre de municipalités mettent en place des règlements pour tenter de minimiser l'incidence de cette location à court terme et les pertes qui en découlent, mais le problème persiste.

Parallèlement, les politiques municipales (et provinciales) visant à gérer les limites de la croissance et à encourager l'intensification ont souvent pour effet involontaire de démolir des propriétés locatives plus anciennes, plus abordables et de plus faible densité, qui ont été construites et existent davantage dans la partie centrale plus ancienne des régions métropolitaines.

En même temps, la hausse des loyers et la forte « demande locative conservée » de la part d'aspirants acheteurs frustrés ont amélioré la viabilité de la construction locative et le nombre de mises en chantier de logements locatifs construits à cet effet a considérablement augmenté – passant de moins de 20 000 logements par an avant 2015 à plus de 60 000 en 2020<sup>13</sup>.

Cette augmentation de l'offre de nouveaux logements locatifs est une bonne chose, bien que peu de ces logements (à l'exception de ceux développés par des promoteurs à but non lucratif dans le cadre de certains programmes de la SNL) soient vaguement abordables. La plupart arrivent sur le marché à des loyers supérieurs d'au moins 40 % au loyer moyen du marché local dans chaque ville. Cette forte réponse du marché, bien au-delà de celle associée à l'iFCLL, suggère que les mérites de l'élargissement du financement de l'iFCLL devraient être examinés<sup>14</sup>.

Pendant ce temps, l'offre de nouveaux logements locatifs abordables reste extrêmement faible et, même lorsqu'ils bénéficient d'une aide dans le cadre des programmes de la SNL, ils ne sont généralement pas inférieurs à 80 % de la moyenne du marché, ce qui les rend inabordables pour les plus vulnérables<sup>15</sup>.

### ***Impact de la pandémie de COVID-19***

Les impacts de la pandémie sont mitigés et quelque peu compensés.

D'une part, les subventions salariales importantes et étendues semblent avoir eu l'effet désiré en permettant à de nombreuses personnes ayant perdu leur revenu d'emploi de continuer à payer leur loyer ou leur hypothèque (également aidées par les politiques de report) et de rester logées. Et avec la fermeture des universités et des frontières, la demande habituelle de logements locatifs de la part des étudiants en général et de l'immigration internationale s'est atténuée. Mais ces mesures ne représentent qu'un soulagement temporaire – à mesure que les frontières se rouvrent et que de nouveaux objectifs en matière d'immigration entrent en jeu, il est plus probable qu'une nouvelle demande locative accrue apparaisse – et qu'elle exerce une pression sur le stock limité de logements à faible loyer.

<sup>13</sup> Comme nous le verrons plus loin, cette hausse substantielle de la construction de nouveaux logements locatifs n'est que marginalement attribuable au programme de l'iFCLL.

<sup>14</sup> Comme nous le verrons dans une prochaine section, les projets financés par l'iFCLL représentent moins de 5 % de toutes les nouvelles constructions locatives.

<sup>15</sup> Les rapports actuels sur les progrès de la SNL manquent de détails sur l'ampleur de l'assistance fournie – ils sont basés sur des preuves anecdotiques, l'examen de certains projets spécifiques approuvés et des communiqués de presse.

D'autre part, il y a un petit groupe, y compris certaines personnes avec revenus fixes et l'aide au revenu qui ont perdu leurs revenus exemptés mais n'ont pas pu se qualifier pour la subvention salariale, qui ont accumulé des arriérés. D'autres personnes qui n'ont pas droit à la subvention salariale ont constamment lutté pour joindre les deux bouts et payer un loyer inabordable (pour eux), et ont également accumulé des arriérés.

Bien que temporairement protégés par la réglementation des loyers et les moratoires sur les expulsions, certains ont accumulé au fil du temps des arriérés importants et seront vulnérables lorsque les moratoires seront levés.

L'analyse de Falvo (2020) suggère que le ralentissement économique causé par la pandémie est susceptible d'augmenter le nombre de sans-abri au Canada, mais avec une incidence décalée. Il se peut que les effets ne se fassent pleinement sentir que plusieurs années après la fin de la pandémie, en raison d'une combinaison de facteurs complexes (reprise du marché du travail, marché du logement, systèmes d'aide au revenu, planification du système de lutter contre l'itinérance, modèles de migration)<sup>16</sup>.

La pandémie de COVID a braqué les projecteurs sur la question de l'itinérance (images de villes de tentes, les personnes cherchant à éviter l'environnement surpeuplé des maisons d'hébergement d'urgence), ce qui a accru l'importance de cette question dans l'esprit du public et comme dans celui des politiciens. Comme indiqué dans l'examen des annonces budgétaires incrémentielles, un financement spécial a été alloué aux provinces et aux municipalités pour les aider à gérer les coûts supplémentaires liés au relogement des sans-abri dans des logements temporaires avec une meilleure distanciation sociale. Mais que se passera-t-il lorsque ces aménagements temporaires prendront fin? Certaines nouvelles initiatives, telles que l'initiative pour la création rapide de logements (ICRL) et le redéploiement d'une partie des fonds de l'IFCLL pour convertir des bureaux en logements, peuvent aider, mais l'ampleur de besoins relatifs à ces petites initiatives n'est pas bien quantifiée.

Et la prise de conscience que le mantra « rentrez chez vous et restez chez vous » ne peut tout simplement pas s'appliquer aux personnes sans-abri a engendré des préoccupations plus importantes concernant les politiques, y compris l'une des seules nouvelles caractéristiques de la SNL – l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL), qui cherche à créer rapidement une nouvelle offre de logements permanents avec services de soutien en utilisant la construction modulaire. Le milliard de dollars initial (automne 2020) a été alloué à la construction de 4 700 nouveaux espaces, et le milliard et demi supplémentaire prévu dans le budget 2021 devrait permettre d'augmenter le nombre de logements créés à plus de 10 000.

### ***Besoin impérieux de logement persistant et croissant***

L'objectif de la SNL est de réduire le nombre de locataires en situation de besoin de logement d'environ un demi-million de ménages (sur la base d'une réduction de 50 % par rapport au recensement des besoins impérieux de 2011)<sup>17</sup>.

L'analyse des tendances historiques des besoins impérieux des locataires révèle que l'évolution des revenus a une influence beaucoup plus forte que l'offre de logements locatifs abordables ou l'absence de nouvelle production abordable<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Falvo, Nick. Décembre 2020. *The long-term impact of the COVID-19 Recession on homelessness in Canada: What to expect, what to track, what to do?* Accessible à l'adresse : <https://www.homelesshub.ca/resource/long-term-impact-covid-19-recession-homelessness-canada-what-expect-what-track-what-do> (en anglais).

<sup>17</sup> La SNL a cité une réduction de 530 000; les accords bilatéraux avec les PT déterminent que l'objectif fédéral est de 490 000. Entre-temps, le recensement de 2016 a répertorié un total de 1 119 915 ménages locataires en situation de besoin impérieux, ce qui implique une réduction de 560 000 (50 %).

<sup>18</sup> Ce blogue présente brièvement une analyse : <http://chec-ccrl.ca/fr/2021-census/>

Par exemple, entre 1996 et 2001, période pendant laquelle le gouvernement fédéral ne finançait aucun nouveau logement social abordable, le nombre et la prévalence des besoins impérieux ont contre-intuitivement diminué – la réduction des besoins impérieux était principalement due à la croissance de l'emploi et des revenus.

Depuis 2016, nous avons constaté une augmentation substantielle des loyers et une érosion continue des logements abordables existants, couplées à des gains de revenus seulement modestes, avant l'aide pour la COVID.

Si l'on examine l'éventail des influences sur les besoins, en l'absence de la pandémie et de l'augmentation temporaire des revenus qu'elle a engendrée, on peut supposer que le nombre de ménages locataires ayant des besoins impérieux aurait considérablement augmenté entre 2016 et 2021, et qu'aucun progrès n'aurait été réalisé en ce qui concerne l'objectif de la SNL de réduire les besoins en logement des locataires.

Étant donné que le recensement recueille des données sur le revenu en 2020, l'effet du coup de pouce salarial temporaire saisi dans cette statistique de revenu annuel a probablement compensé les aspects négatifs de l'offre minimale de logements locatifs abordables (et des rares allocations de logement), de l'érosion du parc de logements abordables existants et des augmentations substantielles et cumulées des niveaux de loyer depuis 2016.

Cela signifie probablement que si le nombre de ménages locataires ayant des besoins impérieux n'a pas augmenté, il n'a pas non plus diminué. En bref, cinq ans après le début de la SNL, lorsque les données seront publiées au printemps 2022, il est prévu que nous ne verrons aucun progrès discernable dans l'atteinte de l'un des deux objectifs principaux de la Stratégie nationale sur le logement – une réduction de 50 % des besoins des locataires.

Et parce que la hausse des salaires est temporaire et crée un niveau de revenu artificiellement élevé en 2020, une fois que les revenus reviennent à leur base normale – les revenus et l'aide au revenu pour les personnes en situation de grande pauvreté – le nouveau nombre de base de personnes dans le besoin en 2022 sera plus élevé.

Par conséquent, la prochaine période de recensement sera bien en deçà de la ligne de départ et devra donc relever un plus grand défi pour rattraper l'objectif (réduction de 50 % des besoins des locataires) d'ici 2026. Et comme les revenus ont une incidence très importante sur les tendances en matière d'abordabilité, il sera difficile de déterminer ce qui est attribuable à la SNL. De même, cela suggère qu'une poursuite et une mise en œuvre plus agressives d'une stratégie de réduction de la pauvreté (et le potentiel de l'ACL dans ce cadre) peuvent être une composante essentielle pour atteindre les objectifs de la SNL.

Par conséquent, il est nécessaire de recentrer et de renforcer les initiatives de la SNL pour se remettre sur la voie vers la fin de l'itinérance chronique et de la réduction substantielle du nombre de ménages locataires dans le besoin.

### **3. Examen et critique des éléments originaux de la SNL**

Comme indiqué précédemment, la SNL comprend deux sources de financement principales :

- les programmes offerts par les provinces et les territoires (PT) en vertu d'accords bilatéraux qui exigent un financement de contrepartie;
- les programmes offerts et financés unilatéralement par le fédéral.

La présente évaluation examine d'abord les trois initiatives mises en œuvre par les PT et pour lesquelles elles fournissent une contribution équivalente dans le cadre d'accords bilatéraux; elle examine ensuite celles qui sont mises en œuvre par le gouvernement fédéral via la SCHL ou du Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) d'EDSC.

#### **3.1. Initiatives bilatérales**

Il s'agit des trois initiatives suivantes, dont les deux premières ont commencé à être mises en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2019, tandis que la troisième (ACL) devait être mise en œuvre en avril 2020, mais a été retardée dans certaines juridictions en raison des défis liés à la gestion de la pandémie de COVID-19 :

- L'Initiative canadienne de logement communautaire (ICLC)
- Fonds pour les priorités des provinces et des territoires (FPPT)
- Allocation canadienne pour le logement (ACL)

Des accords bilatéraux ont été conclus avec les treize juridictions provinciales et territoriales. Dans chaque cas, la province ou le territoire était tenu d'élaborer et de publier un plan d'action détaillant les objectifs spécifiques convenus d'un commun accord et les résultats obtenus au cours de la période du plan d'action, qui sont destinés à soutenir et à faire progresser les objectifs globaux de la SNL et plus particulièrement les résultats nationaux cumulatifs (encadré ci-dessous).

***Objectifs élaborés par le gouvernement fédéral pour les résultats nationaux totaux***

(a) Éliminer ou réduire considérablement le besoin de logement d'au moins 490 000 ménages dans l'ensemble, dont au moins 300 000 ménages bénéficiant d'une aide adéquate de l'Allocation canadienne pour le logement.

(b) Basé sur le nombre de logements encore soutenus par des accords de logement social ou des accords fédéraux-provinciaux en date du 31 mars 2019 :

(i) 330 000 logements continuent d'être offerts en logement social, y compris aucune perte nette de logements sociaux pour les Autochtones en milieu urbain disponibles pour les ménages ayant besoin de logement;

(ii) réparation d'au moins 20 % des unités de logement social existantes (environ 60 000 logements), y compris la remise en bon état des unités de logement social pour les Autochtones en milieu urbain conservées;

(iii) Le nombre de logements sociaux avec soutien au loyer augmente de 15 % (environ 50 000 logements).

Il est à noter que les accords bilatéraux n'engagent pas formellement les PT à collaborer à l'objectif de réduction de l'itinérance. Cependant, les programmes qui fournissent des aides communautaires, des soins de santé et d'autres services d'accompagnement aux anciens itinérants sont presque exclusivement financés par les programmes des PT. Il existe donc un vaste partage implicite des coûts par les PT dans le domaine de l'itinérance.

### ***Observations générales :***

Les programmes de partage des coûts dans le cadre des accords bilatéraux n'ayant été mis en œuvre qu'en avril 2019, les rapports sur les progrès réalisés n'ont été que minimes. Un rapport triennal déposé au Parlement le 31 mai a mis en évidence certains résultats en termes d'engagements de financement pour de nouveaux logements (2 580), de rénovation d'unités de logement social existantes (60 100) et de ménages bénéficiant d'une aide au loyer (19 590), mais aucun détail n'a été publié avec une ventilation comptable par les PT. Il n'existe pas non plus de ventilation détaillée par groupe vulnérable et par sexe<sup>19</sup>. Il est également à noter qu'en raison de problèmes liés à la COVID, certains PT n'ont pas encore présenté de rapport, conformément aux exigences bilatérales.

### ***Allocation canadienne pour le logement***

Compte tenu de l'objectif de la SNL de réduire les besoins en logement de 50 % et du fait que plus de 80 % des ménages en situation de besoin impérieux sont principalement confrontés à un problème d'abordabilité, l'ACL est un mécanisme d'une importance cruciale pour aider rapidement et directement à réduire les problèmes d'abordabilité liés aux coûts d'habitation extrêmes.

Le budget initial de 2 milliards de dollars de financement fédéral et de 2 milliards de dollars de financement de contrepartie est toutefois insuffisant pour atteindre l'objectif de l'État d'aider 300 000 ménages. Le budget suppose un déficit d'accessibilité moyen de seulement 2 500 dollars par an (environ 200 dollars par mois). L'aide augmente au fur et à mesure que des ménages supplémentaires sont aidés, à moins qu'un nombre égal de ménages ne se retire de la prestation en raison d'une amélioration de l'emploi et des revenus.

À ce jour, six juridictions ont exécuté des modifications bilatérales, en plus du Québec où l'ACL fait partie de l'accord bilatéral original Canada-Québec sur la SNL. Tous sont tenus de publier des plans d'action modifiés et, bien qu'ils n'aient pas encore été publiés, tous visent les ménages les plus vulnérables décrits dans les accords bilatéraux, à savoir : les femmes et les enfants fuyant la violence domestique, les personnes âgées, les Autochtones, les personnes handicapées, les personnes souffrant de problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les personnes en situation d'itinérance et celles risquant de le devenir, les anciens combattants, les communautés racialisées et les jeunes adultes.

Le ciblage de ces ménages à faible revenu, en particulier ceux qui cherchent à sortir de l'itinérance, est susceptible de nécessiter un niveau de prestation plus important que la moyenne estimée de 2 500 \$. Il s'agit de l'écart d'abordabilité estimé (loyer moins 30 % du revenu) dans une analyse de la SCHL de 2008<sup>20</sup>. Compte tenu du taux d'augmentation des loyers au cours de la dernière décennie, ainsi que du manque absolu de logements à loyer plus



bas (donc

---

<sup>19</sup> Le rapport triennal (mai 2021) comprend une note de bas de page : *En date de février 2021, le financement de la SNL visant à répondre aux besoins des femmes et de leurs enfants par l'entremise du FNCIL, de l'iFCLL, de l'ITF et du FI s'élevait à 2,9 G\$ et représentait plus de 39 000 logements, mais sans aucun détail supplémentaire.*

<sup>20</sup> England, John, Willa Rea, et Jennifer Yuen. *La dynamique de l'abordabilité du logement*. SCHL 2008

forçant les ménages à s'installer dans des logements à loyer plus élevé, dépassant souvent 50 % du revenu), l'écart dépasse probablement maintenant 4 000 \$ par an.

Il est trop tôt pour déterminer l'efficacité de l'ACL, mais, à mesure que son déploiement se poursuit, le niveau de financement et la moyenne par personne ou par ménage doivent être surveillés et, le cas échéant, le budget doit être augmenté pour garantir la capacité à atteindre l'objectif de 300 000 ménages aidés.

**Proposition d'amélioration de l'ACL :** *au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'ACL et de l'acquisition d'une meilleure connaissance du niveau de prestation moyen requis et de la durée du besoin d'assistance, le budget devrait être progressivement augmenté pour garantir la réalisation de l'objectif de 300 000 ménages assistés sur une base continue.*

### ***Priorités provinciales/territoriales (anciennement IDLA)***

Les PT ont offert des programmes dans le cadre d'un financement de contrepartie qui a débuté en 2002. Cela comprend le développement de logements locatifs abordables, la réhabilitation, les allocations pour le loyer et quelques petites initiatives de propriété abordable.

Initialement, dans le budget 2017, le renouvellement proposé de ce qui était alors Investissement dans le logement abordable (IDLA) était de 3,1 milliards de dollars (environ 300 millions de dollars par an, ce qui aurait représenté une légère augmentation [22 %] du financement de ces programmes offerts par les PT. Toutefois, il a été décidé (et on peut se demander si les PT ont été consultés ou ont donné leur accord) de réaffecter 2 milliards de dollars de cette enveloppe pour financer l'ACL (une approche qui n'était pas initialement envisagée dans le budget 2017).

Comme nous le verrons plus loin, la mise en œuvre et le déploiement des programmes unilatéraux de la SCHL (notamment le FNCIL) ont été onéreux et lents, principalement parce que la SCHL a été absente de la prestation directe (sauf dans les réserves) depuis 1986, et a donc perdu une grande partie de ses capacités et de son expertise.

Comparativement à la capacité perdue de la SCHL (qui ne dispose plus d'un vaste réseau de succursales ayant une expertise locale) et à la courbe d'apprentissage abrupte pour se réengager dans la prestation directe de programmes, et compte tenu de l'expérience et de la capacité établies des PT, il serait plus efficace de diriger une plus grande partie du financement par l'entremise des PT pour tirer parti de cette expertise (bien que la capacité et les compétences varient d'une province à l'autre et que toutes ne possèdent pas les compétences plus établies de la Colombie-Britannique et du Québec).

En outre, étant donné que le FNCIL est conçu pour nécessiter des fonds de partenariat, en particulier si l'on veut atteindre un certain degré d'abordabilité, et que les autres sources sont limitées, par défaut, les PT sont devenus, dans plusieurs cas, des partenaires financiers du FNCIL, en dehors et au-delà des montants prévus par les accords bilatéraux.

Par conséquent, il serait plus efficace et efficient de diriger un volume accru de financement via les PT et de le formaliser par des accords bilatéraux modifiés.

Cela pourrait être réalisé en :

- augmentant simplement le quantum de financement dans le cadre de l'initiative FPPT, pour atteindre au moins le niveau de 3,1 milliards de dollars prévu précédemment;
- invitant officiellement les PT qui souhaitent assumer la responsabilité d'une prestation accrue d'une partie de l'initiative du FNCIL à le faire, avec un amendement à l'accord et plan d'action

bilatéraux. Cela permettrait également de répartir plus équitablement les fonds du FNCIL, qui sont actuellement fortement orientés vers l'Ontario;

- et dans le cas des besoins des Autochtones, y compris la protection du stock hérité de logements pour Autochtones en milieu urbain, il peut être approprié de créer un volet de financement distinct et séparé dirigé par les organisations autochtones, plutôt que par les accords bilatéraux des PT.

**Proposition d'amélioration du FPPT :** *étant donné les difficultés de prestation de la SCHL dans le cadre du FNCIL décrites ci-dessous, y compris les niveaux plus faibles de subvention d'immobilisation, il pourrait être utile d'examiner comment réaffecter le financement du FNCIL ou déléguer la responsabilité de la prestation pour utiliser cette capacité provinciale et territoriale (et municipale) actuellement sous-utilisée.*

### ***Initiative canadienne de logement communautaire (ICLC)***

La plupart des logements sociaux hérités ont été développés dans le cadre de programmes fédéraux unilatéraux ou à coûts partagés des PT à but non lucratif ou de coopérative, avec des accords d'exploitation à long terme (35-50 ans) qui fournissaient une subvention d'exploitation pour garantir que les logements puissent être fournis à des loyers abordables<sup>21</sup>. Ces programmes ont pris fin en 1993, mais les projets préexistants ont continué à recevoir des subventions fédérales. En 1996, le gouvernement fédéral a mis en œuvre un transfert de responsabilité administrative aux PT pour assurer la gestion du portefeuille et l'administration des subventions à ces prestataires. La part fédérale de la subvention d'exploitation à long terme correspondante a transité par les PT et a été complétée par la subvention des PT.

Ces accords d'exploitation et subventions ont commencé à expirer et, entre-temps, les actifs sont vieillissants. L'expiration de la subvention est partiellement (ou dans certains cas totalement) compensée par l'arrivée à échéance des hypothèques et l'élimination de tout paiement hypothécaire. C'était le cas pour la plupart des projets antérieurs à 1985 (les paiements hypothécaires annuels étaient supérieurs à la subvention annuelle, donc lorsque les deux prennent fin, cela améliore la viabilité) – la plupart de ces accords ont expiré entre 2014-2021.

Cependant, avec les changements mis en œuvre dans le programme après 1985, notamment le retour au ciblage et la proportion très élevée de ménages LPR, la plupart des projets ne seront pas viables à la fin de l'accord/hypothèque (FDA/FDH). Cette ère d'accords d'exploitation commence à expirer en 2021 et de nombreux fournisseurs seront confrontés à des défis d'exploitation, en particulier ceux qui ont une proportion élevée de LPR ciblés en profondeur.

Sans la nouvelle subvention étendue, beaucoup ne pourront pas conserver les LPR existants. En outre, nombre d'entre eux ne disposent pas de réserves de capital suffisantes pour entreprendre les remplacements de capital nécessaires. Certaines propriétés vieillissantes ont également des sites sous-utilisés, il peut donc y avoir des possibilités d'intensification, y compris la démolition et le remplacement de certains logements existants.

L'ICLC est destinée à fournir un mécanisme de financement pour faciliter toutes ces activités : extension du LPR lorsque nécessaire, modernisation et intensification et réaménagement. Les

PT n'ont que récemment achevé les plans d'action décrivant les plans d'affectation des fonds à ces activités admissibles, et

---

<sup>21</sup> Les premières versions des programmes de coopératives et d'organismes à but non lucratif en vertu des articles 27 et 61 de la LNH ne comportaient aucune subvention intégrée – il s'agissait uniquement de prêts assortis de conditions avantageuses. À partir de 1974, les suppléments au loyer ont été cumulés pour améliorer la capacité à loger les ménages à faible revenu à un LPR de 30 %. C'est maintenant l'expiration du supplément de loyer cumulé qui est une préoccupation.

ceux-ci révèlent que, dans tous les cas, les fonds de l'ICLC sont intégrés au financement provincial dans toute une série d'initiatives.

Dans le cadre de l'IFLC parallèle où la SCHL fournit ces fonds complémentaires, il a été reconnu que les niveaux de financement annoncés en 2017 pour l'IFLC étaient insuffisants et, par conséquent, le budget 2021 a alloué 118 millions de dollars supplémentaires à ce programme. Si la situation du stock d'héritages administré par les provinces, beaucoup plus important, est similaire, le niveau de fonds sera insuffisant – une obligation non financée que les PT actuels devront absorber unilatéralement. Abrogeant une fois de plus le principe d'équité dans la programmation bilatérale à contrepartie financière.

L'autre risque est qu'il y ait de sérieux problèmes de viabilité dans le portefeuille de logements publics détenus et gérés par les PT (plus vieux, plus grand besoin de remplacement du capital, pas de réserve de remplacement et avec un LPR de 100 % des revenus de loyer minimaux). Compte tenu de l'ampleur des besoins dans le portefeuille public, il existe un risque que le financement des organismes privés à but non lucratif et des coopératives administrées par les provinces soit évincé par les priorités des PT en matière de renouvellement des logements publics, et que le financement global soit insuffisant.

**Améliorations proposées pour l'ICLC** *Compte tenu de l'entrée en vigueur très récente de l'accord d'exploitation arrivant à expiration et des enseignements tirés de l'analyse des portefeuilles de l'IFLC, il est essentiel de revoir les dépenses prévues afin de s'assurer que ce stock existant reste viable et n'alourdisse pas injustement les dépenses des PT.*

### **3.2. Initiatives fédérales unilatérales**

La SNL comprend une variété d'initiatives, mais les deux principales et les plus significatives en termes de financement et de résultats attendus sont le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs (iFCLL). Ces deux initiatives et les diverses initiatives auxiliaires (Fonds d'innovation, Terres fédérales) ne sont pas autonomes, mais peuvent être combinées ou cumulées. Et la SNL a initialement encadré le FNCIL comme étant intégré au Fonds national de co-investissement pour le logement (avec le financement initial de 2,5 milliards de dollars pour le FNCIL précédemment annoncé en 2016 inclus dans le financement de la SNL pour le FNCIL, mais séparé par la suite). Comme nous le décrivons ci-dessous, l'iFCLL est quelque peu tangentielle à l'objectif principal de la SNL – il s'agit principalement d'un programme d'offre visant à encourager la construction de logements à loyer de marché, il ne vise pas les personnes les plus vulnérables, comme c'est le cas pour la majeure partie de la SNL.

#### ***Initiative de financement de la construction de logements locatifs (iFCLL)***

L'iFCLL a été la première des nouvelles initiatives à être mise en œuvre (printemps 2017) et vise principalement à stimuler la construction de logements locatifs privés destinés à un usage particulier afin de remédier au niveau minimal de ces constructions au cours des 30 dernières années. Alors qu'un tiers des ménages sont locataires, de 1995 à 2015, seulement 11 % des nouvelles mises en chantier étaient destinées à la location, et ces mises en chantier étaient concentrées au Québec, donc proportionnellement moins nombreuses dans la plupart des

autres juridictions. Ainsi, en 2016, il existait une base objective soutenant un programme de relance de la location.

L'iFCLL offre des conditions de prêt très favorables aux promoteurs de projets de location (et peut également être utilisé par les organisations à but non lucratif qui cherchent à développer des projets de location à revenus mixtes). En échange de ce financement favorable, les loyers globaux doivent être fixés à un niveau légèrement inférieur au potentiel du marché (soit une réduction de 10 % par rapport au marché).

En outre, 20 % des logements doivent avoir des loyers abordables, définis comme des loyers abordables à 30 % du revenu pour les ménages dont le revenu est inférieur à 30 % du revenu médian des ménages de la région<sup>22</sup>. Il s'agit d'une nouvelle définition de l'abordabilité, propre à l'iFCLL – dans d'autres programmes, tels que le précédent Investissement dans le logement abordable et maintenant dans le FNCIL, l'abordabilité est définie comme *30 % des logements devant avoir des loyers inférieurs à 80 % des loyers médians du marché, pendant un minimum de 20 ans*.

Le problème de cette nouvelle définition de l'abordabilité est que le point de référence n'est pas bien ciblé ni cohérent avec l'objectif de la SNL d'aider les ménages les plus vulnérables. Le revenu total médian des ménages est généralement assez élevé – et il est fortement influencé par les propriétaires, dont les revenus sont plus de deux fois supérieurs à ceux des locataires. L'utilisation de 30 % du revenu familial médian donne des niveaux de loyer qui, dans toutes les villes sauf deux, sont bien supérieurs à 150 % du loyer moyen du marché. L'annexe A détaille les revenus médians (2018 sont les derniers disponibles), le loyer abordable à 30 % et le loyer moyen comparable (2019) pour un logement locatif à deux chambres<sup>23</sup>.

Cela crée deux problèmes :

1. Tout d'abord, bien qu'il s'agisse théoriquement d'un programme d'approvisionnement du marché, l'imposition d'une exigence d'abordabilité (même si elle est mal conçue) est un irritant pour les investisseurs privés, si bien que beaucoup d'entre eux sont dissuadés d'utiliser le programme parce qu'ils perçoivent une exigence de laisser des revenus de loyer sur la table. Le fait que depuis 2017, moins de 4 % des nouvelles mises en chantier de logements locatifs ont utilisé ce programme confirme le désintérêt écrasant des promoteurs<sup>24</sup>. Entre-temps, en raison de conditions de marché et d'une demande plus favorables, les nouvelles constructions locatives ont triplé depuis 2015, sans lien avec l'incitatif de l'iFCLL. En d'autres termes, les données révèlent que les mesures de relance en cours ne sont plus nécessaires.
2. Deuxièmement, les communiqués de presse et les annonces ministérielles sur les nouveaux projets de l'iFCLL soulignent que « *20 % des logements dans les projets seront à des niveaux abordables, inférieurs à 30 % des revenus médians* ». Les médias et le public, généralement peu au courant des statistiques sur le revenu médian interprètent cela au pied de la lettre et assument que les loyers seront effectivement abordables (pensant qu'ils seront proches ou inférieurs à la moyenne du marché). Et les annonces sous-entendent également que ceux-ci contribuent aux objectifs de coût abordable de la SNL. Ni l'un ni l'autre n'est vrai.

---

<sup>22</sup> Les deux critères peuvent s'accommoder ensemble. Lorsque les loyers de 20 % des « logements abordables » sont suffisamment bas, ils peuvent permettre à la moyenne globale de répondre aux critères de 10 % de moins que le marché potentiel au niveau de l'ensemble du projet, de sorte que 80 % des logements puissent être au prix du marché. Dans d'autres cas, les promoteurs peuvent choisir de fixer les logements non ciblés à 90 % du marché potentiel et de fixer les loyers abordables au maximum possible (30 % du revenu médian), de sorte qu'ils



ne sont pas vraiment abordables, comme il l'est décrit ci-dessous.

<sup>23</sup> Idéalement, le critère devrait être fixé à 30 % du revenu médian des locataires – cependant, les sources de données qui peuvent fournir ces données n'existent pas en dehors du recensement, et ne peuvent donc pas être mises à jour pour les années entre deux recensements.

<sup>24</sup> Le petit pourcentage de promoteurs qui ont fait appel à l'iFCLL sont ceux qui profitent de manière opportuniste des conditions de prêt favorables – mais qui auraient probablement procédé en l'absence de l'iFCLL. Pour appuyer l'élargissement du pouvoir de prêt de l'iFCLL, les représentants de la SCHL ont affirmé que l'iFCLL est sursouscrite, même si cela ne représente qu'une petite fraction des logements construits.

S'il s'agit d'une incitation à l'offre locative, les critères d'abordabilité devraient être supprimés, ce qui éliminerait la réticence des promoteurs. Le fait que le marché ait déjà répondu à l'augmentation de la demande de location, avec une augmentation substantielle de la construction de logements locatifs spécialisés, soulève la question suivante : une incitation est-elle même nécessaire<sup>25</sup>?

Par ailleurs, si le gouvernement souhaite que l'iFCLL contribue aux résultats de la SNL, le critère d'abordabilité devrait être recalibré. Un point de référence plus réaliste consisterait soit à adopter le niveau médian de loyer du marché dans chaque marché de RMR, soit à appliquer un facteur pour ajuster les revenus afin de refléter les revenus beaucoup plus faibles des locataires – par exemple, utiliser 60 % de la médiane globale, puis appliquer le calcul de 30 %. Le point de référence « abordable » actuellement requis, ainsi que ce point de référence alternatif de 60 %, est présenté pour toutes les RMR à l'annexe 1.

Une autre option consisterait à recentrer l'iFCLL pour créer une offre plus explicite sur le marché intermédiaire, avec un volet de financement désigné pour les fournisseurs à but non lucratif. Alors que les critères d'accessibilité dans d'autres programmes utilisent la métrique des loyers inférieurs à 80 % du loyer médian, les constructions locatives récentes arrivent généralement sur le marché à 140 % du loyer médian et plus. Il existe donc un vide, appelé ici le marché intermédiaire. Imposer des critères pour remplir cette tranche de loyer intermédiaire peut être un moyen efficace pour les fournisseurs à but non lucratif de créer une offre sans subvention (car ces loyers couvriront le service de la dette sur les prêts à ratio élevé et à faible taux, potentiellement jusqu'à 100 % du coût).

Étant donné que les logements sont créés par des organismes à but non lucratif, qui n'ont aucune raison naturelle de maximiser les loyers et les rendements, les logements deviendront progressivement de plus en plus abordables par rapport à la médiane du marché (par exemple, d'ici 10 à 15 ans, à mesure que la médiane du marché augmente, les loyers de ces logements à but non lucratif pourraient tomber sous le niveau médian, même avec de modestes augmentations de loyer pour couvrir l'inflation des coûts d'exploitation). Le financement de cette forme de location intermédiaire abordable avec des promoteurs à but non lucratif aurait une incidence beaucoup plus importante en ajoutant une offre de loyer modeste et en évitant la perte de stock abordable, comme cela se produit dans le cadre de la propriété privée basée sur le marché (voir la discussion sur la financiarisation).

L'absence d'alignement de l'iFCLL sur les objectifs de la SNL et le fait que le marché réponde aux signaux de la demande, sans avoir besoin d'un stimulus, soulèvent la question de savoir pourquoi le niveau de financement de l'iFCLL (autorisation de prêt) a été augmenté trois fois dans les budgets 2018, 2019 et l'EEA 2020 et constitue désormais l'élément le plus important de la SNL avec 25,75 milliards de dollars sur la décennie de la fenêtre de la SNL.

De plus, le budget 2021 a réaffecté 300 millions de dollars pour soutenir l'acquisition et la conversion de propriétés commerciales en loyers du marché. Il s'agit d'un coût élevé (375 000 dollars par logement en moyenne) qui vise à créer des logements locatifs du marché pour lesquels, comme nous l'avons indiqué, les incitatifs ne semblent pas nécessaires. Il n'est pas certain que les critères d'abordabilité habituels de l'iFCLL s'appliquent, mais il semble peu probable que les logements soient créés à des niveaux abordables pour les ménages

vulnérables.

---

<sup>25</sup> L'iFCLL, avec un critère d'abordabilité, pourrait être un véhicule utile pour les promoteurs à but non lucratif afin de renforcer leurs revenus et de diversifier leur portefeuille au-delà des logements ciblés en profondeur. Sans but lucratif, ils pourraient être efficaces pour créer une offre supplémentaire sur le marché intermédiaire (par exemple, 120-140 % du loyer moyen du marché contre 80 % du loyer moyen du marché plus abordable et 160 % et plus pour le marché complet). Cependant, peu d'organisations à but non lucratif ont déjà évolué vers la culture plus entrepreneuriale que cela exige.

## **Amélioration potentielle de l'iFCLL**

*Réviser l'abordabilité pour exiger des loyers plus conformes aux niveaux acceptés d'abordabilité – soit en utilisant le loyer médian du marché, soit en recalibrant la mesure du revenu pour refléter le revenu médian inférieur des loyers (à 50 ou 60 % du revenu médian).*

*Revoir les fondements de ce programme et réorienter les fonds de prêt à faible taux vers les organismes à but non lucratif qui sont plus enclins à dépasser les critères d'abordabilité tout en construisant un développement durable pour revenus mixtes.<sup>26</sup>*

## **Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL)**

Le FNCIL était destiné à soutenir les approches de partenariat avec des organisations disposant de certaines ressources propres (réserves de liquidités, terrains, campagnes d'investissement, ou accès à des prestations en nature tels que des exonérations municipales de frais et de charges). Au moment de sa conception, on s'attendait à ce que d'autres ministères fédéraux ayant des intérêts dans le domaine du logement apportent leurs ressources distinctes à la table pour créer des logements pour des groupes de clients – par exemple, les anciens combattants et les groupes autochtones. Dans son état de mise en œuvre actuelle, l'initiative s'adresse davantage aux contributeurs non fédéraux.

Le FNCIL fournit un mélange de subventions (prêt-subvention) et de financement à faible taux pour faciliter le développement abordable. Le budget global du FNCIL combine 4,7 milliards de dollars de contributions et 8,5 milliards de dollars de financement à des conditions généreuses (taux très bas et amortissement sur 50 ans).

Avec deux tiers du financement sous forme de prêts, il s'agit principalement d'un programme de prêts. Cela dit, les subventions (administrées sous la forme d'un prêt-subvention) ne représenteraient généralement que 2 % à 10 % du coût du projet<sup>27</sup>. Par unité, ces subventions sont bien inférieures à celles accordées précédemment dans le cadre de l'IDLA (plus généralement 40 à 50 % du coût total). On constate que des subventions minimales et l'option du prêt nuisent à la réalisation des objectifs d'abordabilité, au profit de développements à loyers mixtes qui peuvent soutenir le remboursement du prêt<sup>28</sup>.

Depuis sa création, plusieurs problèmes et préoccupations ont surgi au sein du FNCIL :

- l'importance mal placée et la pondération des résultats auxiliaires, notamment l'efficacité énergétique et l'accessibilité, au détriment des résultats en matière d'abordabilité;
- chevauchement involontaire et dépendance à l'égard des contributions des PT, malgré le fait qu'elles ne relèvent pas des accords bilatéraux;
- allocation biaisée des fonds;

---

<sup>26</sup> Il est à noter que de nombreux projets de l'iFCLL ont été entrepris par des promoteurs à but non lucratif – en grande partie parce que cela permet d'accéder aux mêmes financements favorables que dans le FNCIL tout en évitant les critères beaucoup plus onéreux du FNCIL. Et le fait que le FNCIL ne fournit, au mieux, que des contributions minimales aux subventions, les groupes disposant d'autres financements choisissent d'éviter cette option.

<sup>27</sup> D'après la correspondance avec un représentant de la SCHL – les données détaillées sur les caractéristiques de l'aide et la profondeur de la subvention ne sont pas publiées ou disponibles. Il n'existe pas de rapport sur les données systématiques concernant les projets proposés, ceux qui sont financés et les allocations de fonds par projet.

<sup>28</sup> Les modèles de revenus mixtes avec un mélange de logements de marché intermédiaire et de logements à faible coût peuvent être efficaces pour créer des projets plus viables et pour diversifier les portefeuilles et les bilans des organismes à but non lucratif, mais les mécanismes de financement actuels minimisent la proportion de logements abordables pour les ménages à très faible revenu les plus vulnérables.

- processus de demande et d'approbation onéreux et long;
- chevauchement et duplication avec plusieurs autres volets de rénovation de logements sociaux existants;
- omission de tout soutien à l'acquisition.

Chacune d'entre elles est examinée ci-dessous, avec les améliorations proposées

### **1. Accentuation et pondération inappropriées des résultats auxiliaires**

Pour obtenir un financement en vertu du FNCIL, les projets doivent satisfaire ou dépasser un ensemble de critères ascendants dans une matrice de résultats sociaux (MRS), qui pondère chaque groupe de critères et ajoute progressivement des points supplémentaires au fur et à mesure que des résultats croissants sont atteints. L'accumulation de ces points détermine le niveau d'éligibilité à la subvention. La MRS utilise quatre groupes de critères : l'abordabilité, l'accessibilité, la performance énergétique et les contributions du partenariat.

Le fait que ces critères accordent plus de poids à l'énergie et à l'accessibilité qu'à l'atteinte de résultats en matière d'abordabilité constitue un problème crucial. Ainsi, cela peut être cohérent avec les objectifs fédéraux secondaires, notamment le changement climatique, mais compromet la capacité à atteindre l'abordabilité, qui devrait être la priorité.

Dans chaque groupe, des points sont attribués, les scores augmentant au fur et à mesure que de bons résultats sont obtenus. Par exemple, pour l'abordabilité, 0 point est attribué lorsque 30 % des logements ont un loyer inférieur à 80 % du loyer médian (une exigence minimale), 15 points si 31 à 40 % des logements ont des loyers inférieurs à 80 %, et le plus de points si plus de 50 % sont inférieurs à 80 %. Des points supplémentaires sont obtenus si les loyers sont fixés encore plus bas que le loyer médian, avec un maximum (75) de points obtenus lorsque les loyers sont inférieurs à 50 % du loyer médian (par rapport à un peu moins de 80 % du loyer médian).

De même, il existe des points ascendants pour une meilleure performance énergétique. Au minimum, les projets doivent atteindre une réduction de 25 % de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre par rapport au code du bâtiment 2016, mais il s'agit d'un seuil de base; 0 point est gagné. Une réduction de 26 % par rapport au code donne droit à 15 points. Et un maximum de 75 points est obtenu si le projet atteint des émissions nettes nulles.

Un projet dont 50 % des logements sont loués à des loyers inférieurs à 50 % du loyer médian, ce qui serait extrêmement abordable, obtient un maximum de points avec une contribution de 15 % du coût total. La matrice a atteint son maximum avec une contribution de 40 %, mais seulement si elle maximise les points dans les deux autres critères : avec une efficacité énergétique nette zéro et 31 % des logements supplémentaires répondant aux normes d'accessibilité.

Tout en attribuant également des points pour le montant de la contribution du partenariat, cette méthode ne prend en compte que les contributions initiales en capital et ne tient pas compte des paiements continus d'exploitation ou de soutien (par exemple, dans le cas des logements avec services de soutien), généralement financés à 100 % par les provinces. Le fait d'exiger l'accessibilité implique de loger des locataires ayant des besoins plus élevés, dont

beaucoup dépendent d'un financement de soutien continu, mais cette obligation de financement provincial continu n'est pas reconnue dans la matrice de notation.

En bref, les deux critères auxiliaires (efficacité énergétique et accessibilité) génèrent plus de points pour l'obtention d'une subvention que la maximisation de l'abordabilité – qui est ostensiblement l'intention première du programme et qui est la plus cohérente avec la réalisation progressive du droit au logement pour les populations vulnérables.

Il s'agit de résultats théoriques utilisant la matrice de notation. En réalité, les représentants de la SCHL affirment que les projets n'atteindront jamais ce maximum théorique et que la plupart des projets approuvés jusqu'à présent ont obtenu une contribution minimale sous forme de subvention, entre 2 % et 10 % du coût d'immobilisation<sup>29</sup>.

Cela ne concerne que la contribution à la subvention. Le projet peut bénéficier d'un prêt avantageux pouvant atteindre 95 % du coût (aucun projet approuvé à ce jour ne s'est approché de ce niveau). Mais là aussi, la conception est problématique.

Pour rembourser un prêt hypothécaire, il faut un revenu locatif suffisant. Les projets qui cherchent à maximiser l'abordabilité et à obtenir des « points d'abordabilité » dans la MRS (c'est-à-dire un minimum de 50 % des logements à des loyers inférieurs à 50 % du loyer médian de la région) ont par conséquent un revenu net insuffisant pour assurer le service d'une dette importante.

Paradoxalement, la SCHL détermine que de tels projets – qui cherchent à maximiser les résultats en vue d'atteindre l'objectif de la SNL de réduire les besoins par un loyer plus bas afin de répondre aux critères d'abordabilité – ne sont pas viables et sont par conséquent rejetés dans le cadre de ce programme de financement – à moins qu'ils ne bénéficient d'un financement substantiel de la part de partenaires.

La seule façon d'obtenir un soutien financier est d'amasser des contributions substantielles provenant d'autres sources – terrains gratuits ou à prix réduit (par exemple, de la part des municipalités ou des églises), renoncement substantiel aux frais et charges municipaux, et dons d'autres parties. Pour les projets ne proposant que quelques logements à loyer modéré, les municipalités ou les autres contributeurs sont réticents à consacrer leurs maigres ressources à ces projets – ils peuvent en privilégier d'autres, tels que les projets d'IDLA/du FPPT où ils peuvent obtenir une incidence plus importante sur l'accessibilité.

En l'absence de contributions locales, la viabilité exige des contributions substantielles de la province ou du territoire – une question abordée plus loin.

Dans le budget 2021, 250 millions de dollars de financement du FNCIL sont réaffectés pour cibler spécifiquement les femmes et les enfants qui fuient la violence. Le financement est destiné à la construction et à la réparation d'environ 560 logements de transition. Il est à noter que le budget indique également que ce financement couvrira les coûts d'exploitation, ce qui constitue un écart important par rapport à la pratique actuelle qui consiste à laisser ces coûts à la charge des PT. Il reste à voir comment cela sera mis en œuvre.

Étant donné que le budget du FNCIL comprend un tiers de subventions (c'est-à-dire que 35 % du budget est constitué de subventions et de prêts-subventions) et deux tiers de prêts, on pourrait s'attendre à ce que les projets se rapprochent de cette répartition, mais les résultats obtenus de seulement 2 % à 10 % de subventions semblent indiquer que ce n'est pas le cas. Le recalibrage des critères pour permettre aux projets de bénéficier d'une contribution plus proche de 35 % des coûts serait plus conforme à l'objectif de la SNL d'aider les ménages les plus vulnérables. Tel qu'ils sont rédigés, les critères aboutissent à un ciblage faible, créant une accessibilité modérée aux besoins impérieux, mais pas aux besoins profonds.

**L'expérience acquise à ce jour, tant pour les projets approuvés (très peu nombreux à ce jour) que**



**pour les demandes rejetées ou retirées, ou même non soumises, suggère que le FNCIL**

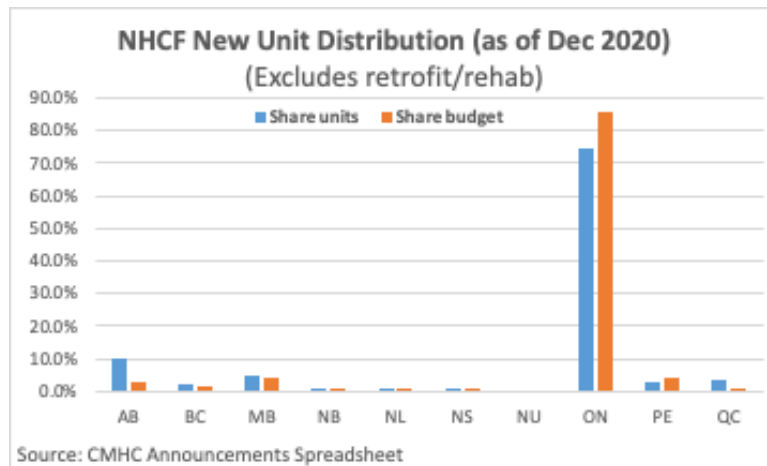
---

<sup>29</sup> D'après les commentaires du représentant de la SCHL

**est inefficace pour soutenir les résultats en matière de logement abordable, et se trompe en faveur des résultats auxiliaires – performance énergétique et accessibilité<sup>30</sup>.**

Bien que le fait d’encourager et d’inciter d’autres partenaires à contribuer à la réalisation de l’abordabilité permet de tirer profit et d’étendre le financement fédéral, ces contributions ne sont pas toujours disponibles, du moins pas dans le quantum nécessaire à la réalisation d’un projet viable. En s’appuyant exclusivement sur d’autres sources et en minimisant le soutien via le FNCIL, la SNL risque de ne pas atteindre ses objectifs.

Elle crée également une distribution biaisée dans l’allocation des fonds. Jusqu’à présent, la grande majorité des approbations du FNCIL ont été accordées à des projets ontariens, en partie parce que l’Ontario dispose d’une présence beaucoup plus importante de grandes sociétés municipales de logement, avec un personnel professionnel capable de travailler avec des exigences onéreuses, de soutenir les demandes à travers un processus d’approbation incertain, et d’accéder aux ressources municipales en tant que co-investissements. En raison de l’obligation légale de soutenir activement les programmes de logement et de lutte contre l’itinérance, les municipalités de l’Ontario ont également tendance à fournir plus fréquemment des contributions, y compris des terrains à prix réduit, des contributions en espèces et des exemptions de frais et de charges en nature. Le résultat est que l’Ontario a reçu plus de 85 % du financement (et 75 % des logements) engagé pour les nouvelles constructions dans le cadre du FNCIL jusqu’en décembre 2020.



Et l’application des mêmes critères de performance énergétique et d’accessibilité au volet de la rénovation de logements sociaux rend presque impossible la réalisation d’une rénovation, car ces exigences sont beaucoup plus difficiles à atteindre et beaucoup plus coûteuses à inclure, par rapport aux nouvelles constructions. Sans surprise, très peu de propositions de rénovation ont été soumises et, à ce jour, aucune n’a été entièrement approuvée<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Cela ne veut pas dire que ces résultats ne doivent pas être soutenus, le problème est la priorité relative et l’équilibre dans le système de notation. Il est également nécessaire d’améliorer les rapports et la transparence sur les détails du financement des projets et le niveau d’abordabilité associé.

<sup>31</sup> Basé sur la liste de la SCHL allant jusqu'au 31 janvier 2020, qui distingue les projets qui ont une approbation finale de ceux qui n'ont qu'une approbation conditionnelle et en suspens. La seule exception importante est une allocation unique très importante de 1,3 milliard de dollars pour aider la TCHC à rénover son vaste portefeuille de 58 000 logements. Le résumé trimestriel des projets annoncés avec le lieu, l'année et le type (nouvelle construction, rénovation, etc.) est affiché sur le site Web de la SNL à l'adresse <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/place-to-call-home/nhs/nhs-announced-projects.xlsx>

## **Amélioration potentielle – FNCIL (1)**

*Réexaminer et réviser les critères d'évaluation afin d'accorder une plus grande pondération aux résultats abordables et de permettre un plus grand niveau de contribution à la subvention; éliminer et remplacer le volet de rénovation des logements sociaux, comme décrit ci-dessous.*

### **2. Chevauchement involontaire et dépendance à l'égard des contributions des PT**

Comme nous l'avons souligné plus haut, la SNL est conçue avec deux volets de financement principaux – un composant de prestation des PT à contribution égale (examiné plus haut) et un volet fédéral unilatéral. Les engagements de financement des PT sont garantis par des accords bilatéraux.

En tant que partie fédérale unilatérale de la SNL, le Fonds national de co-investissement pour le logement ne devrait pas chercher à imposer des contributions financières supplémentaires de la part des PT, au-delà de celles prévues par l'accord bilatéral.

Mais les données recueillies à ce jour révèlent que pour réaliser des projets viables, avec un minimum d'abordabilité, il est souvent nécessaire de compter sur les contributions des PT. En effet, tous les projets approuvés jusqu'en 2020, à l'exception de deux, comprennent des contributions des PT, et souvent des contributions importantes.

Par exemple, un projet du FNCIL en Colombie-Britannique a bénéficié d'une contribution du FNCIL de 3,9 millions de dollars (principalement sous la forme d'un prêt), tandis que la province a apporté une contribution de 8,7 millions de dollars, ainsi qu'une petite contribution en nature (dispense de frais) de la ville de Kelowna.

Il est clair que le FNCIL dépend d'un soutien substantiel des PT (et des municipalités). Pourtant, il est structuré en dehors des accords bilatéraux. Cela impose des obligations irréalistes et injustes aux PT, et/ou entraîne une faible construction dans les provinces où ces contributions supplémentaires ne sont pas disponibles.

De même, comme indiqué ci-dessus, les critères d'évaluation des contributions des partenaires ne prennent en compte que le capital et ne tiennent pas compte des contributions continues substantielles des PT aux coûts d'accompagnement (en particulier dans Vers un chez-soi et l'ICRL).

Il convient de noter que, lors de son annonce en novembre 2017, la SNL a considérablement réduit l'allocation de fonds au FPPT (le budget 2017 annonçait 3,1 milliards de dollars; la SNL en novembre 2017 a réduit ce montant à 1,1 milliard de dollars, réaffectant 2 milliards de dollars à l'ACL).

Et le délai de traitement dans le cadre de l'IDLA et maintenant du FPPT, administrés par les PT, est nettement plus court que dans le cadre du FNCIL, administré par la SCHL (en grande partie parce que les PT ont plus de 15 ans d'expérience récente en matière de prestation, alors que la SCHL a perdu toute son expertise et sa capacité de prestation il y a plus de 25 ans).

Bien que la capacité fiscale de certains PT puisse être limitée, étant donné la dépendance inappropriée des PT en tant que partenaires financiers importants pour rendre le FNCIL viable, il pourrait être plus efficace de réaffecter une partie du FNCIL aux PT qui seraient prêts à assumer

le rôle de prestation, et de réduire la proportion directement fournie par la SCHL.

Par exemple, réaffecter la réduction de 2 milliards de dollars du budget 2017 du FNCIL au FPPT. Idéalement, il devrait s'agir de la partie de subvention pour améliorer l'abordabilité, comme il l'a été mentionné ci-dessus. La SCHL pourrait continuer à agir à titre de prêteur, en tirant parti des taux et des conditions de financement favorables qu'elle peut offrir.

Une autre façon de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre est de conclure des accords de portefeuille avec les grands fournisseurs plus professionnels – bien que cela puisse créer une distribution biaisée comme cela est déjà évident dans les premières approbations – avec la majorité du financement allant aux grands fournisseurs municipaux de l'Ontario)

### **Amélioration potentielle – FNCIL (2)**

*En reconnaissant les contributions substantielles des PT à l'extérieur des programmes bilatéraux, réaffecter les fonds de subvention du FNCIL aux provinces qui sont prêtes à augmenter leurs engagements en vertu du FPPT et à utiliser la capacité et l'expertise éprouvée des PT afin d'atteindre les objectifs, et à conclure des ententes de portefeuille sélectives avec des fournisseurs professionnels plus importants; tout en réduisant le rôle de la SCHL à un rôle de prêteur fournissant un financement à long terme à faible coût.*

*Et ajouter des paramètres sur une certaine forme de partage équitable ou d'allocation du financement en fonction des besoins afin d'éviter le déséquilibre dans l'allocation des fonds (actuellement fortement en faveur des juridictions ayant une plus grande capacité ou volonté de contribuer aux parts de partenariat, c'est-à-dire les municipalités de l'Ontario).*

*Modifier la matrice de demande pour reconnaître formellement les contributions des PT aux dépenses de fonctionnement courantes*

### **3. Processus de demande et d'approbation onéreux et long**

Alors que la plupart des PT (et, en Ontario, les municipalités) qui accordent du financement dans le cadre des programmes de l'IDLA depuis 2002 ont été en mesure d'examiner et d'émettre des approbations conditionnelles dans un délai de 90 jours, à partir du printemps 2020, le processus de la SCHL exigeait un minimum de 300 jours. La SCHL s'est depuis engagée à réduire ce temps de traitement de 50 %, mais les données actualisées sur la durée d'approbation n'ont pas été publiées. Et même à ce rythme accéléré, la plupart des délais dépassent encore les délais de traitement des PT.

Le processus du FNCIL est également truffé d'exigences détaillées (nécessitant un investissement substantiel en consultants) avant de recevoir toute forme d'approbation conditionnelle. Même après une approbation conditionnelle, la documentation requise est souvent révisée et élargie. Et dans plusieurs cas signalés, la documentation soumise a été perdue et une nouvelle demande a été faite. Ces problèmes sont le reflet de l'inexpérience et du manque de capacité de prestation, ainsi que de la courbe d'apprentissage abrupte qui caractérise le retour de la SCHL dans le domaine de la prestation directe après 30 ans de mise à l'écart.

L'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario (ALSBLO) a appris de ses membres que les demandeurs peuvent s'attendre à dépenser plus de 300 000 \$ pour préparer les rapports et études nécessaires<sup>32</sup>. C'est une dépense importante, un moment dont peu disposent, surtout pour une demande incertaine avec une acceptation peu probable.

Et lorsque des projets ont été approuvés, l'avancement des fonds a été extrêmement lent, dans un certain nombre de cas, les promoteurs ont dû obtenir un financement provisoire

pendant une période pouvant aller jusqu'à 15 mois en attendant que la SCHL leur avance des fonds.

---

<sup>32</sup> Certains fonds de démarrage pour l'élaboration de propositions sont disponibles pour aider.

Et ce qui est le plus frustrant pour les groupes qui cherchent à s'adresser à leurs clients traditionnels à faible revenu, c'est de se rendre compte qu'après avoir satisfait à ces exigences étendues, comme nous l'avons déjà indiqué, le FNCIL fournit une aide minimale, bien en deçà des niveaux requis pour atteindre les objectifs d'accessibilité (une part importante de logements dont les loyers sont inférieurs à 80 % du loyer moyen du marché).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il dépend presque entièrement de la capacité du promoteur à réunir les contributions de divers autres partenaires (avec des engagements fermes), avant que la SCHL ne donne son approbation conditionnelle.

### **Amélioration potentielle – FNCIL (3)**

*La SCHL devrait revoir le processus opérationnel et le raffiner et le simplifier afin d'accélérer les approbations conditionnelles, avant d'exiger des investissements importants dans des rapports et des études. Il s'agit notamment d'ajouter une plus grande certitude grâce à un processus d'approbation par étapes et d'accélérer les paiements une fois les accords en place.*

### **4. Chevauchement et duplication avec des volets de rénovation de logements sociaux**

Le FNCIL comporte deux volets de financement, l'un pour les nouvelles constructions, l'autre pour soutenir la rénovation des logements sociaux existants. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les exigences relatives aux résultats en matière d'énergie et d'accessibilité sont extrêmement difficiles à atteindre dans le cadre d'une rénovation (par rapport à une nouvelle construction).

Les données recueillies à ce jour révèlent qu'il y a eu peu de demandes de réparation ou d'amélioration (11 projets avec 769 logements) à ce jour (à l'exception d'une importante allocation de portefeuille à la TCHC [Toronto Community Housing Corporation], qui a reçu à elle seule 75 % du financement).

En outre, l'ICLC et l'IFLC mentionnées précédemment sont déjà destinées à soutenir le renouvellement des actifs existants. La rénovation et le renouvellement sont également autorisés dans le cadre du FPPT. De plus, dans le budget 2019, le gouvernement fédéral a créé un nouveau fonds de 300 millions de dollars qui sera administré par la FCM pour soutenir l'amélioration écologique des logements sociaux existants dans le cadre de son Fonds municipal vert.

Et comme la plupart des logements sociaux hérités sont désormais gérés par les PT, ce volet de financement du FNCIL empiète sur les responsabilités des PT, comme établi dans les Ententes sur le logement social (ELS), et est en conflit direct avec l'objectif du processus d'ELS, tel qu'énoncé en 1996 : réduire ou éliminer les chevauchements entre les rôles du gouvernement fédéral et des PT dans l'administration du portefeuille.

Il existe donc aujourd'hui cinq sources de financement différentes, toutes visant à soutenir la rénovation, et parmi celles-ci, le FNCIL est le moins intéressant en termes d'adéquation et de financement. Cela soulève la question de savoir si un volet de financement du FNCIL pour la modernisation des logements sociaux est vraiment nécessaire<sup>33</sup>.

### **Amélioration potentielle – FNCIL (4)**

*Le volet du FNCIL consacré à la rénovation des logements sociaux devrait être supprimé et*



*les fonds réaffectés pour soutenir les nouvelles constructions et les acquisitions (comme ci-dessous).*

---

<sup>33</sup> Une exception notable est l'allocation importante de 1,3 milliard de dollars à la TCHC pour soutenir la modernisation à grande échelle, ce qui montre que lorsqu'il est alloué sur une base de portefeuille, le FNCIL peut être efficace pour la modernisation. Cette répartition assouplit les critères d'énergie et d'accessibilité, qui sont difficiles à atteindre dans le cadre de la rénovation, en appliquant les critères au niveau d'un portefeuille plutôt que d'un projet. Et l'Ontario est un cas unique en ce qui a trait à la décentralisation de la responsabilité du financement du logement social vers le niveau municipal – la SCHL suivra-t-elle cet exemple et approuvera-t-elle l'attribution à grande échelle du portefeuille du FNCIL aux PT qui font face aux mêmes problèmes de renouvellement que la TCHC?

## 5. Omission de tout soutien à l'acquisition

Alors que la SNL englobe des initiatives visant à construire de nouveaux logements abordables et à préserver et améliorer le parc de logements sociaux hérités créés depuis 1950, il néglige complètement un grave problème d'érosion des « logements abordables créés naturellement ». Il s'agit du parc locatif privé, construit en grande partie dans les années 1960 à 1980, où les loyers restent à des niveaux modérés, souvent inférieurs à 100 % du loyer moyen du marché.

Le problème est qu'en raison des forces du marché, ce stock de logements privés existants plus vieux et abordables s'érode rapidement et sape les efforts de la SNL pour réduire les besoins en logement :

- Entre 2006 et 2016, le nombre de logements loués à moins de 750 \$/mois dans tout le Canada a diminué de plus de 800 000 logements (322 000 entre 2011 et 2016). Si ce rythme se maintient (c'est-à-dire la perte de 60 000 logements par an depuis 2011), l'objectif de la SNL d'ajouter en moyenne 16 000 logements abordables par an sera éclipsé par un facteur de quatre contre un.
- À l'échelle nationale, alors que la construction de logements locatifs à des fins spécifiques a ajouté 420 000 nouveaux logements locatifs depuis 2000, l'univers des logements locatifs de la SCHL dans son enquête n'a augmenté que de 260 000, ce qui implique que quelque 160 000 logements locatifs existants ont disparu – la plupart étaient probablement des propriétés plus anciennes à faible loyer démolies pour être réaménagées dans le cadre de politiques d'intensification municipale.

Certaines propriétés (p. ex., 160 000 ont changé dans la construction à des fins spécifiques de la SCHL construits depuis 2000) sont physiquement perdues en raison de l'intensification et du réaménagement urbain; beaucoup d'autres existent toujours mais ont vu leur loyer augmenter de façon spectaculaire. Cette situation est due à la fois aux grands fonds d'investissement, qui achètent souvent des portefeuilles de propriétés, et aux petits investisseurs qui acquièrent des propriétés dans l'espoir de profiter de la hausse des loyers. Par exemple, à Ottawa, les loyers moyens ont augmenté de 8 % annuellement par rapport à 2018-19; et pour les logements vacants, les loyers ont augmenté de plus de 18 %. Les agents immobiliers commerciaux ont commercialisé ce grand « potentiel d'augmentation du revenu net » et ont fixé les prix de vente en fonction de ce revenu net d'exploitation plus élevé anticipé.

Il peut être difficile d'empêcher les forces du marché (sociétés de placement immobilier, fonds des immobilisations et investisseurs individuels) de procéder à de telles acquisitions (de ce qu'ils définissent comme des propriétés « sous-performantes »). Toutefois, le problème de l'érosion pourrait être partiellement atténué en permettant aux organismes sans but lucratif d'imiter le comportement des sociétés de placement immobilier privées et d'acquérir de la même manière ces propriétés de logements abordables créés naturellement existantes. Cela peut aider à préserver les loyers modestes actuels et, lorsqu'un réaménagement futur est possible, le réaménager sous la forme d'une propriété sans but lucratif afin de garantir l'inclusion de logements abordables. Et, le cas échéant, rechercher des fonds pour rénover les bâtiments afin d'en améliorer l'accessibilité et l'efficacité énergétique.

Mais peu d'organismes à but non lucratif disposent des ressources financières nécessaires pour procéder à une acquisition, et même ceux qui en disposent ont immédiatement immobilisé ces fonds dans un achat initial. Pour perpétuer la capacité de poursuivre les acquisitions et ainsi préserver les logements abordables modestes existants, ils ont besoin d'un certain niveau de soutien du programme pour rapatrier et recycler leurs fonds.

En général, cela nécessite une aide pour une mise de fonds propre – les loyers existants peuvent supporter la dette. Mais actuellement, aucun des programmes de la SNL n'autorise ou ne permet l'acquisition – la seule exception

est le fonds des priorités provinciales, mais le financement de cette enveloppe a été considérablement réduit, de sorte que la plupart des PT préfèrent investir leurs fonds limités dans la construction de nouveaux bâtiments<sup>34</sup>.

Et le FNCIL ne facilite pas les acquisitions (en fait, il les décourage) en raison des critères d'efficacité énergétique et d'accessibilité et de la longueur de la procédure d'approbation, ce qui fait que des acquisitions potentielles sont perdues au profit de fonds privés plus vifs.

Idéalement, un fonds d'acquisition, conçu pour permettre une acquisition rapide, est nécessaire. Ce financement pourrait être assuré par la réaffectation d'une partie du volet du FNCIL consacré à la rénovation des logements sociaux et par la conception d'un mécanisme qui soutienne et encourage explicitement l'acquisition par des organismes sans but lucratif.

### **Amélioration potentielle – FNCIL (5)**

*Ajouter un nouveau volet de financement dans le cadre de la SNL pour soutenir et faciliter l'acquisition sans but lucratif de biens locatifs abordables existants afin de préserver et d'atténuer le problème de l'érosion due à l'achat par des investisseurs privés et des sociétés de placement immobilier qui entraînent une hausse des loyers au-dessus des niveaux abordables.*

### **Initiative fédérale de logement communautaire (IFLC)**

L'IFLC est un volet de financement parallèle à l'ICLC, bien que plus étroitement ciblée et donc dotée d'un budget plus modeste (500 millions de dollars sur 10 ans). Ce niveau de financement a toutefois été augmenté dans le budget 2020, avec 118 millions de dollars supplémentaires (sur deux ans, de 2021 à 2023).

Il est destiné aux logements sociaux existants dont les projets restent sous l'administration de la SCHL. Il s'agit d'un sous-ensemble beaucoup plus petit de projets (par rapport aux portefeuilles de l'Initiative canadienne de logement communautaire) qui comprend principalement des coopératives dans 4 provinces, ainsi que des projets fédéraux unilatéraux sans but lucratif au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, qui n'ont pas signé d'Ententes sur le logement social pour prendre en charge l'administration des logements sociaux hérités.

Elle est destinée à financer trois types d'activités : extension du LPR lorsque nécessaire, modernisation et intensification et réaménagement. Cela dit, à la demande des coopératives, les activités menées jusqu'à présent ont principalement porté sur les impacts sur les locataires à faible revenu à LPR (membres des coopératives).

L'IFLC a été mise en œuvre en deux phases, la première visant à donner un peu de répit aux projets dont les accords ont récemment expiré, et s'étendant jusqu'en avril 2020; la deuxième phase, actuellement en cours de mise en œuvre, visait à mettre en place une nouvelle forme de subvention de fonctionnement – bien que pour les coopératives, elle a essentiellement été réduite à l'extension de la subvention de fonctionnement.

Avant la SNL, alors que les accords de coopératives commençaient à expirer, les intervenants du secteur du logement, dirigés par la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, ont adopté la position suivante : si l'aide fédérale devait cesser, les fournisseurs auraient de la

difficulté à loger les résidents à faible revenu à des loyers (appelés droits d'occupation dans les coopératives d'habitation) qu'ils pourraient se permettre. La position du gouvernement fédéral était que, n'ayant pas de paiements hypothécaires à effectuer, les coopératives de logement pouvaient se permettre de réduire les loyers des ménages à faible revenu au niveau du loyer proportionné au revenu (LPR) sans l'aide du gouvernement.

Le secteur de l'habitation coopérative n'était pas d'accord. Sa position était que toute économie réalisée, du fait de ne plus avoir de dette hypothécaire à rembourser, devrait être redirigée vers le réinvestissement dans les propriétés,

---

<sup>34</sup> Étant donné que la SNL mettait l'accent sur l'ajout de nouveaux logements abordables et la préservation des logements sociaux existants, l'option d'acquisition de propriétés privées à loyer modeste existantes ne fait pas partie des critères approuvés par le cabinet pour la SNL.

soit en augmentant considérablement les allocations de réserve de capital, soit en contractant de nouvelles dettes hypothécaires pour financer des réparations et des rénovations importantes, ou une combinaison de ces deux options. Cela s'est avéré être le cas.

Sur cette base, la SCHL a accepté et s'est engagée dans le cadre de la SNL à continuer de fournir de l'aide aux ménages à faible revenu au même niveau qu'immédiatement avant l'expiration des accords d'exploitation.

Les fournisseurs de logements qui souhaitent bénéficier de la phase 2 de l'IFLC sont tenus de s'inscrire au programme. Les conditions du programme exigent que les fournisseurs concluent une entente avec la SCHL en vertu de laquelle un fournisseur doit soumettre chaque année son état financier annuel vérifié et effectuer un rapprochement annuel de l'aide fournie. Il y aura un guide de référence qui stipulera la forme du rapport. Ces types d'exigences en matière de rapports peuvent être l'occasion d'intégrer les droits de la personne et la collecte de données désagrégées dans les rapports. Des variables comme le nombre de logements en dessous d'un seuil de loyer spécifié, le nombre de ménages en dessous d'un seuil de revenu spécifié, le nombre de ménages membres de groupes prioritaires.

L'accord IFLC-2 exige également que les prestataires élaborent un plan d'action dans les 12 mois suivant la signature de l'accord. Le plan d'action couvre quatre domaines d'activité : la gouvernance, l'inclusion sociale, la viabilité financière et la gestion des actifs. Le plan doit être mis à jour tous les trois ans. Un prestataire doit rendre compte chaque année de ses réalisations par rapport au plan, bien que les progrès réalisés par rapport au plan ne soient pas une condition pour continuer à recevoir l'aide de la phase 2 de l'IFLC.

Le principal problème qui se pose est que cet arrangement n'a été mis à la disposition que des projets dont l'accord d'exploitation expire à la fin du mois de mars 2016 ou plus tard. Les prestataires dont les accords d'exploitation ont expiré avant cette date n'étaient pas éligibles et sont donc passés entre les mailles du filet. Bien qu'il n'y ait pas eu beaucoup de projets échappés, il est important de remédier à cet oubli.

### **Amélioration potentielle – IFLC**

*Étendre l'accord de l'IFLC à tous les fournisseurs de l'article 95 administrés par le gouvernement fédéral, quelle que soit la date d'expiration de l'accord.*

## **Améliorer Vers un chez-soi pour créer des logements permanents avec services de soutien**

L'un des deux principaux objectifs de la SNL est de réduire de 50 % l'itinérance chronique. Mettre fin à l'itinérance chronique est une politique clé de nombreux plans locaux et provinciaux et s'aligne sur l'objectif de la SNL. Mais il sera extrêmement difficile d'atteindre cet objectif, étant donné l'allocation minimale de fonds destinés à la lutte contre l'itinérance. Dans le budget initial de plus de 40 milliards de dollars de la SNL, 2,1 milliards ont été alloués à la lutte contre l'itinérance, soit seulement 5 % du financement initial de la SNL.

Le financement a été augmenté de 600 millions de dollars (à l'exclusion de 409 millions de

dollars de financement supplémentaire pour gérer les dépenses liées à la COVID), plus 2,5 milliards de dollars pour la nouvelle Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). Cela porte la part totale du budget de la SNL à 7,5 %, ce qui reste insuffisant pour atteindre l'objectif bonifié de mettre fin à l'itinérance chronique.

L'ICRL financera 100 % du coût des immobilisations pour la construction et l'installation de logements modulaires pour des logements permanents avec services de soutien ciblant les personnes sortant de l'itinérance.

L'un des irritants de l'ICRL est qu'elle ne finance que le coût des immobilisations et ne dit rien sur la façon dont les coûts d'exploitation et de soutien seront financés – laissant implicitement ces coûts comme une obligation des PT. Il pourrait s'agir d'un partenariat efficace, mais il n'est pas certain que le financement d'exploitation associé avec les PT ait été discuté et accepté comme une priorité. Cela a amené certains PT à s'inquiéter du manque de consultation ouverte et, à nouveau, des obligations de dépenses supplémentaires en dehors des accords bilatéraux<sup>35</sup>.

Les fonds destinés à la lutte contre l'itinérance par l'entremise d'EDSC, principalement par les entités communautaires locales, et ne relèvent pas de la SCHL (sauf pour l'ICRL). Et bien que l'investissement en capital pour construire des logements avec services de soutien transitoires ou permanents soit théoriquement une dépense éligible dans Vers un chez-soi, le montant total du financement et l'accent mis par ce volet de lutte contre l'itinérance sur le soutien d'activités de planification coordonnées signifient que peu de ces fonds déjà minimes iront à la construction de logements avec services de soutien.

Alors que le financement de l'aide au loyer (qui pourrait être poursuivi dans le cadre de l'aide de l'ACL) pour permettre aux individus de louer sur le marché est une forme d'aide dans le cadre des initiatives de Logement d'abord, il y a de plus en plus de preuves que de tels modèles dispersés contribuent à l'isolement social et exacerbent les problèmes de santé mentale des personnes en situation d'itinérance chronique. Pour les personnes présentant des niveaux d'acuité plus élevés, la construction de logements supervisés permanents peut être une option préférable, mais il y a un manque évident de financement pour soutenir ce type de développement – bien que l'ICRL soit un début bienvenu (en laissant de côté les questions de comment le financement des services de soutien continu a été ou n'a pas été négocié avant l'annonce fédérale).

EDSC n'a pas l'expérience de la mise en œuvre de programmes de construction d'immobilisations, de sorte que la création d'un programme de financement des immobilisations mis en œuvre par la SCHL est un moyen efficace de régler ce problème antérieur de la SNL. Mais cela pourrait également se faire par l'intermédiaire des PT grâce à un accord bilatéral modifié, compte tenu notamment de la capacité et de l'expertise des PT, développées au cours de la mise en œuvre de l'IDLA en 2001-2019, et du rôle des PT dans le financement des coûts d'exploitation et de prestation de services de soutien.

Bien qu'il existe un partenariat solide avec les municipalités (par le biais de la FCM), les PT, par le biais des agences de logement, de la santé et des services communautaires, financent déjà la plupart des dépenses liées à la lutte contre l'itinérance (en dehors de l'Ontario), sont directement impliqués dans les agences communautaires fournissant des services de soutien, qui seront requis dans le cadre de l'ICRL. Déléguer l'exécution de la construction au même niveau serait plus efficace pour aligner le financement nécessaire au soutien continu.

### **Amélioration potentielle – Vers un chez-soi**



*Explorer l'option de réaffecter la prestation de l'ICRL aux PT, dans le cadre d'un programme bilatéral modifié, et reconnaître les contributions continues des PT aux coûts d'exploitation et de soutien aux fins de la correspondance*

---

<sup>35</sup> La capacité des PT varie, mais la question principale ici est la nature de la négociation apriori et du véritable partenariat, par opposition aux obligations imposées et aux partenariats forcés.

*des coûts. Ceci devrait être fourni par le biais des mécanismes de prestation des PT existants et coordonné avec les PT responsables des services d'aide aux personnes sans-abri.*

## **Augmenter l'offre de logements pour les Autochtones en milieu urbain grâce à un volet financement pour les Autochtones par les Autochtones**

La SNL a alloué 225 millions de dollars pour soutenir le logement des Autochtones en milieu urbain, en partie en reconnaissance du fait que la plupart des Autochtones ne vivent pas dans des communautés des Premières Nations, des Inuits ou des Métis. La migration vers les petites et grandes communautés est associée à une variété de facteurs d'incitation et d'attraction, notamment la politique coloniale et les traumatismes qui y sont liés, la toxicomanie et la violence, le manque de possibilités économiques dans les réserves et le désir de poursuivre ses études et de trouver un emploi. Cependant, de nombreux Autochtones qui se sont installés dans les villes sont confrontés à une discrimination rampante, tant sur le marché du logement que sur le marché du travail, et beaucoup d'entre eux se retrouvent donc sans abri.

Pour améliorer la stabilité du logement et la réussite de vie dans ces communautés urbaines, il faut développer les logements détenus et gérés par des prestataires autochtones. La SNL a proposé l'élaboration de trois stratégies distinctes en matière de logement autochtone – Premières Nations, Métis et Inuits. Celles-ci ont été négociées et sont en cours de mise en œuvre, mais l'élément le plus crucial est une stratégie urbaine, rurale et éloignée ciblant les Autochtones et surtout les personnes des Premières Nations vivant hors réserve dans les communautés rurales et urbaines (qui représentent la majorité de la population des Premières Nations).

### **Affinement potentiel – Logement des Autochtones dans les communautés urbaines et rurales**

*En collaboration avec le Caucus autochtone de l'ACHRU et d'autres organisations autochtones intéressées, explorer les étapes nécessaires pour accroître la capacité des fournisseurs de logements autochtones urbains et soutenir cette démarche en fournissant un financement dédié à la construction d'un plus grand nombre de logements pour les Autochtones par les Autochtones.*

### **Améliorer la transparence des rapports sur les résultats**

La SNL s'engage à améliorer la recherche et les données afin de mieux connaître et comprendre le marché et le système du logement. En outre, le gouvernement s'est engagé à effectuer un suivi et à rendre compte des progrès et des résultats.

*Nous ferons le suivi de nos réussites, nous présenterons des rapports à ce sujet, et nous adapterons notre approche au besoin, au fur et à mesure que la Stratégie sera déployée. Notre priorité sera de répondre aux besoins des personnes vulnérables, comme les femmes et enfants fuyant des situations de violence familiale, les aînés, les Autochtones, les personnes handicapées, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les anciens combattants et les jeunes adultes.*

[Message du ministre, SNL p. 3]

Idéalement, les informations sur les programmes de la SNL devraient inclure des ensembles de données avec des détails que les chercheurs peuvent ensuite utiliser pour évaluer indépendamment les résultats. Une telle analyse constructive par un tiers permet de mieux comprendre et de suggérer des améliorations et des perfectionnements pour renforcer l'incidence et les résultats (et peut soutenir le travail du Conseil national du logement et du défenseur fédéral du logement).

Historiquement, la publication annuelle d'informations très détaillées par le biais des Statistiques sur le logement canadien constituait une source d'informations détaillées, y compris des détails sur le programme d'aide au logement et les dépenses de subvention associées par province et par région géographique infraprovinciale. La plupart de ces informations ne sont plus disponibles, car cette publication a été abandonnée. Les données sur le marché sont disponibles dans des ensembles de données interactives, mais les données administratives (par exemple, les logements sous administration) ne sont plus publiées, et de nouvelles données, telles que la désagrégation des personnes qui ont été aidées par la SNL et les variables de l'ACS, pourraient être facilement ajoutées dans le tableau de bord en ligne.

La suppression et l'arrêt des données statistiques détaillées sont incompatibles avec l'engagement promis de renforcer la recherche et la collecte de données<sup>36</sup>.

L'un des grands échecs des 20 dernières années a été l'absence de rapports transparents sur les réalisations et les résultats dans le cadre de l'IDLA (il n'y a qu'un tableau cumulatif global sur le site Web de la SCHL)<sup>37</sup>. Cette pratique se perpétue dans le cadre de la SNL.

Bien que les exigences en matière de rapports aient été étendues dans les ententes bilatérales de l'IDLA de 2011, la production de rapports est restée faible. Il reste à voir quel niveau de détail sera mis offert dans le cadre des nouveaux accords bilatéraux de la SNL (bien que les accords spécifient des exigences pour des plans d'action et des rapports détaillés, comparativement à ceux-ci).

Il n'existe aucun compte national global du nombre de logements abordables ajoutés au stock hérité d'avant 2001, ni du nombre de ménages bénéficiant d'allocations de loyer dans le cadre de l'initiative de l'IDLA FPT, malgré les millions de dollars fédéraux alloués à ces fins.

À l'avenir, une option simple et peu coûteuse pour au moins dénombrer les nouvelles constructions de logements abordables consisterait à rétablir la pratique consistant à identifier et à déclarer séparément les nouvelles constructions de logements aidés par les programmes de la SNL ou des PT. Avant 2002, la SCHL effectuait ce dénombrement dans le cadre de son recensement mensuel des mises en chantier et des achèvements de logements neufs et publiait un décompte distinct des logements sociaux dans les statistiques mensuelles et dans le recueil annuel Statistiques sur le logement canadien. L'enquête sur les mises en chantier et les achèvements reste en place, sauf pour les mises en chantier du secteur social de la SNL).

Il est reconnu qu'en cas de financement multiple dans le cadre d'accords de partenariat, il est plus difficile d'identifier et d'éviter le double comptage des logements avec services de soutien<sup>38</sup>. Mais la seule possibilité est au début de la construction (et réaffirmée à l'achèvement par le recenseur de la SCHL).

---

<sup>36</sup> Bien qu'il ne soit pas nécessaire de maintenir tous les tableaux détaillés et d'engager les coûts d'impression d'un recueil annuel, il n'y a aucune raison pour que les données clés ne puissent pas être rapportées, en utilisant les sites Web de la SCHL et de la SNL. Les données historiques ne couvriraient pas des questions telles que l'identité des occupants des logements et des groupes vulnérables desservis, mais ces éléments importants pourraient être

ajoutés aux rapports à l'avenir.

<sup>37</sup> Et dans un rapport de recherche de 2019 commandé par la SCHL pour évaluer les investissements réalisés dans le cadre de l'IDLA de 2011 à 17, le consultant (Malatest et Assoc. Ltd) a indiqué qu'en rassemblant les données, il n'a pas été en mesure d'aligner un quart des fonds alloués à des projets spécifiques et n'ont donc pas été en mesure de déterminer avec précision les chiffres.

<sup>38</sup> Actuellement, la « production de rapports » sur les résultats dans le cadre du FNCIL et du iFCLL se limite à un résumé des communiqués de presse, et il existe déjà des preuves de comptage double et d'exagération. Un communiqué de presse en C.-B. regroupe 3 projets d'un total de 250

Cela ne fournirait pas d'informations sur les logements rénovés ni sur les ménages aidés par le biais d'allocations pour le logement (variations de l'ACL), mais apporterait une contribution importante aux données de départ et aux ajouts cumulatifs au parc de logements sociaux et abordables – sans frais pour le gouvernement (il suffit d'ajouter une case sur le formulaire/écran de dénombrement de la SCHL).

Cela permettrait d'obtenir un compte fiable et détaillé (type de structure et emplacement) afin d'augmenter les rapports administratifs via les exigences d'information des PT et de s'assurer que l'incidence des mises en chantier assistées peut être distinguée des logements du marché, en particulier dans le domaine locatif. À l'heure actuelle, aucune donnée publiée ne permet de déterminer comment les initiatives en matière de logement abordable ont contribué à l'augmentation substantielle de ce qu'on appelle les « locations à des fins particulières », qui sont actuellement signalées dans les données mensuelles de la SCHL sur les mises en chantier.

Et comme la SCHL recense déjà le début, il n'y a aucun coût pour ajouter ce champ de données et en rendre compte. Il peut s'agir de logements ajoutés à la fois dans le cadre du volet fédéral (FNCIL) et dans le cadre des volets financés de manière bilatérale.

### **Amélioration potentielle – Énumération des mises en chantier**

*Rétablir l'ancienne pratique consistant à dénombrer le commencement et l'achèvement pour déterminer quand un projet reçoit du financement dans le cadre des programmes de la SNL, et maintenir une base de données accessible au public contenant ces renseignements, ainsi que d'autres données, dans le portail du marché de l'habitation de la SCHL.*

### **Renforcer la collecte de données et l'établissement de rapports**

Si divers rapports d'étape ont été publiés (novembre 2018, juin 2019 et plus récemment le rapport d'étape triennal [mai 2021, couvrant jusqu'en décembre 2020]), les informations fournies ne sont pas communiquées de manière claire et transparente.

Et comme les initiatives sont réparties entre différents ministères ou organismes, il y a souvent un manque de rapports sur les autres initiatives. Les données et les résultats concernant l'itinérance sont contrôlés par EDSC, et les programmes autochtones passent par SIC. Par exemple, il n'y a pas de rapport sur les résultats obtenus dans le cadre de l'allocation de 1,5 milliard de dollars pour trois stratégies autochtones distinctes, financée dans le budget 2018.

Le rapport triennal présente les résultats et cite les engagements pris à l'égard des ménages aidés, des logements à construire ou à rénover, mais il manque d'informations détaillées. Ensuite, les informations sont présentées d'une manière qui compte double, car différentes initiatives sont superposées et contribuent au même projet. Par exemple, l'infographie de la page 6, qui résume les résultats et les progrès prévus, confond différentes initiatives. Il combine l'Initiative d'innovation pour le logement abordable et l'Initiative des terrains fédéraux pour créer un nouveau résultat :

- *402 M\$ sur 10 ans en prêts et en contributions pour construire 8 000 logements abordables;*
- *Il indique ensuite que les progrès réalisés à ce jour (décembre 2020) sont les suivants : [e]ngagement de plus de 203 M\$ pour soutenir la création de 19 200 logements, dont*

*17 000 seront abordables.*

---

logements, même si un seul des 3, avec 40 logements, est aidé dans le cadre de la SNL (FNCIL). Jusqu'à présent, les rapports ont été hautement politisés et manquent de comptabilité objective et de détails.

Il n'est pas clair comment ce résultat est lié à l'objectif initial, et comment il a plus que doublé la production prévue? Un tableau en annexe présente ensuite les « réalisations par initiative » selon trois catégories :

- construire des logements (nouveaux logements dont la construction est prévue);
- réparer des logements (logements dont la réparation est prévue);
- rendre les logements abordables (nombre de ménages avec soutien à l'abordabilité, c.-à-d. l'ACL, ou par des prêts hypothécaires avec participation).

Le nombre de logements dans ce tableau est rapporté pour chaque initiative individuelle, mais il n'est pas précisé quand il y a cumul et donc double comptage. Les informations ne sont pas non plus fournies par province/territoire.

Et pour des initiatives comme l'iFCLL, où la définition d'abordable est discutable, le résultat est rapporté comme le nombre total de logements construits, sans aucun détail sur le nombre de logements abordables ou sur la nature de l'abordabilité – c'est-à-dire, est-ce que ces « logements abordables » de l'iFCLL cibleront et seront utiles aux populations cibles primaires – en répondant aux besoins des populations vulnérables?

Plusieurs engagements importants ont été pris sur la base d'un portefeuille – par exemple, un engagement important envers la Toronto Community Housing Corp pour réparer et moderniser le parc existant, et ce financement sera versé sur un certain nombre d'années, mais il est présenté maintenant comme un engagement, plutôt que comme un résultat réel.

Alors que les objectifs principaux de la SNL mettent uniquement l'accent sur l'élimination des ménages dans le besoin et la réduction de l'itinérance chronique, les initiatives sont beaucoup plus larges. Il est important et rentable de préserver les projets/logements sociaux et abordables existants, mais le rapport doit faire la distinction entre les logements ajoutés, les logements (qui existent déjà) modernisés, les ménages directement aidés (par exemple, avec une allocation pour le logement, ACL) et les logements existants sans services de soutien, mais abordables, perdus.

Avec la promesse de poursuivre une approche basée sur les droits et la promulgation de la *Loi sur la SNL*, il est également essentiel d'améliorer les mesures relatives aux obligations de réalisation progressive du droit au logement :

- prendre des mesures immédiates pour remédier à des violations urgentes des droits de la personne telles que l'absence de logement;
- donner la priorité aux personnes les plus démunies;
- utiliser tous les moyens appropriés;
- consacrer le maximum de ressources disponibles;
- fixer des objectifs et des critères de référence pour progresser vers la pleine réalisation du droit dans les plus brefs délais.

### **Amélioration potentielle – Transparence et détail des données**

*Créer et fournir des ensembles de données accessibles au public, et faire la différence entre les engagements et l'aide mise en œuvre (c'est-à-dire les ménages recevant une subvention ou les*



*logements achevés et occupés) permettrait d'établir des données plus objectives et utilisables et de soutenir la recherche et l'analyse par des tiers.*

## **Améliorations potentielles – Rapport explicite sur le droit au logement**

*Concevoir des indicateurs clés et collecter des données pour évaluer la réalisation progressive du droit au logement. Il s'agit de présenter explicitement des données qui révèlent dans quelle mesure toutes les politiques et tous les programmes financés dans le cadre de la Stratégie font passer les gens en premier et s'appuient sur les principes des droits de la personne que sont la responsabilisation, la participation, la non-discrimination et l'inclusion.*

## **Élargir la stratégie pour en faire une stratégie globale**

Bien qu'elle soit décrite comme une stratégie globale en matière de logement et de lutte contre l'itinérance, la SNL est en fait plus étroitement ciblée sur les besoins profonds et la résolution des problèmes des populations vulnérables. Elle fait une référence symbolique à la partie du marché réservée à la propriété, mais une référence minimale au secteur de la location.

*La Stratégie nationale sur le logement a pour objectif principal de veiller à ce que les Canadiens les plus vulnérables et ceux qui peinent à boucler leur budget aient accès à des logements sûrs et abordables, mais elle vise aussi à répondre aux besoins dans tout le continuum du logement, notamment en soutenant l'accession des Canadiens à la propriété abordable dans des marchés de l'habitation stables et concurrentiels.*

*[Chapitre 9 : Améliorer les options d'accession à la propriété des Canadiens. p. 22]*

Cette inclusion pour encourager et permettre l'accès à la propriété, sans discussion parallèle sur le logement locatif, renforce simplement un parti pris politique historique qui positionne la propriété comme une aspiration de tous, et les propriétaires comme de meilleurs citoyens (dénigrant implicitement les locataires).

La Stratégie ne parvient pas à considérer le logement comme un système et à adopter une approche systématique reconnaissant que ce qui se passe dans une partie du système a des répercussions sur les autres parties. Si les jeunes familles ne peuvent accéder à la propriété, elles restent locataires et ajoutent à la demande. Cela exacerbe les problèmes d'accessibilité et pousse les ménages à faible revenu à quitter les logements plus abordables, ce qui contribue à l'augmentation des charges de logement, mettant les ménages en danger et contribuant à l'itinérance.

Pendant ce temps, le stock insuffisant de logements à loyer modique et l'érosion drastique de ce stock à loyer réduit par les politiques d'intensification (municipales) et le processus de financiarisation rendent également extrêmement difficile la recherche d'un logement à loyer réduit pour tout ménage à revenu faible ou modéré et en particulier pour ceux qui cherchent à sortir de l'itinérance par le biais de Logement d'abord et d'autres voies. Et telles qu'elles sont conçues actuellement, les interventions de la SNL ne contribuent que marginalement à répondre au besoin profond d'abordabilité.

La SNL ne doit pas non plus se limiter à fournir un logement abordable – une approche fondée sur les droits de la personne signifie que le logement doit répondre à tous les critères d'adéquation, notamment l'accessibilité, les conditions d'habitabilité et l'emplacement approprié – des qualités que les ménages doivent souvent sacrifier pour obtenir un logement qu'ils peuvent se permettre.

Les problèmes d'érosion des stocks sont également liés au phénomène d'embourgeoisement et, de ce fait, ils peuvent saper les objectifs de la SNL visant à créer et à maintenir des communautés inclusives.

Bien que certains fonds de recherche soient consacrés à l'exploration de certaines de ces questions, si l'on tient compte des nœuds de recherche financés par la SCHL et le CRSH et de certains laboratoires de solutions, il n'y a pas d'approche globale

et de perspective du système dans la SNL. Cela mine la capacité de la SNL à identifier et à gérer/régler les problèmes de manière globale.

Par exemple, toute une série de politiques macroprudentielles visant à gérer les niveaux élevés d'endettement des ménages a eu des répercussions importantes et parfois involontaires sur le système de logement, mais elles ont été menées en dehors des paramètres de la SNL. Entre-temps, la SNL a adopté de petites initiatives sous la forme d'un financement avec participation pour améliorer l'accès à la propriété, mais cela n'englobe pas les impacts systémiques plus larges de l'accès limité à la propriété – en partie créés par les décisions de principe macroprudentiel indépendantes, prises en dehors du cadre de la SNL. Il n'aborde pas non plus la question désormais plus intense des prix excessifs des logements et des répercussions de cette situation sur l'ensemble du système.

Et alors que l'iFCLL est devenue l'élément le plus financé de la SNL, sa position dans le soutien et la mise en place d'un système de logement sain n'est pas explicitement discutée (l'iFCLL et les défis de la partie locative du système de logement sont à peine mentionnés dans la SNL).

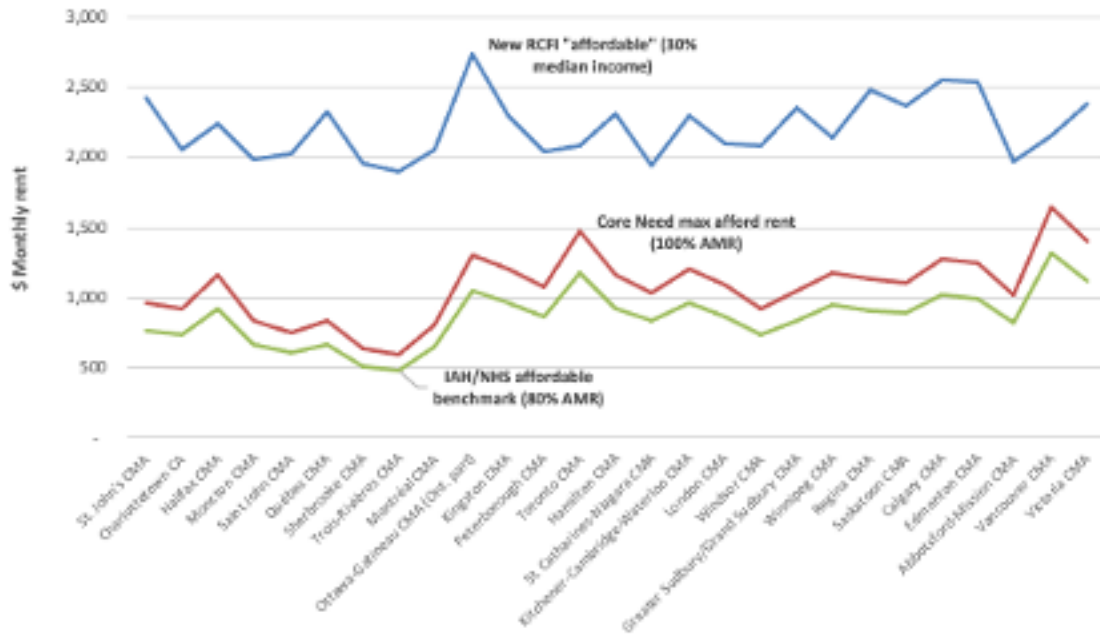
### **Amélioration potentielle de l'encadrement général**

*Élargir le cadrage afin d'adopter une perspective de systèmes de logement et d'accroître la compréhension des interactions et des impacts sur l'ensemble du système de logement avec une optique plus globale, y compris l'incidence du marché de la propriété et de la location sur l'accessibilité et les besoins.*

## Annexe A : Examen des critères d'accessibilité de l'iFCLL

Examen des critères de loyer abordable de la SCHL dans l'iFCLL					Méthode suggérée = utiliser la médiane de 60 %		
	Revenu total médian, toutes les familles (2017)	Loyer maximal « abordable » = 30 % de la médiane par mois	Moy. du loyer de 2 chambres 2018	« Abordable » en pourcentage moyen	Revenu familial médian de 60 %	Abordabilité plus réaliste à 30 % (de 60 %)	Réaliste comme % du LMM
<b>Canada 10 000+</b>	84 950	2 124	1 025	207 %	50 970	1 274	124 %
RMR de St. John's	97 110	2 428	961	253 %	58 266	1 457	152 %
AR de Charlottetown	81 970	2 049	921	223 %	49 182	1 230	134 %
RMR d'Halifax	89 510	2 238	1 156	194 %	53 706	1 343	116 %
RMR de Moncton	79 460	1 987	831	239 %	47 676	1 192	143 %
RMR de Saint John	80 760	2 019	755	267 %	48 456	1 211	160 %
RMR de Québec	92 690	2 317	839	276 %	55 614	1 390	166 %
RMR de Sherbrooke	78 120	1 953	639	306 %	46 872	1 172	183 %
RMR de Trois-Rivières	76 050	1 901	601	316 %	45 630	1 141	190 %
RMR de Montréal	82 000	2 050	809	253 %	49 200	1 230	152 %
RMR d'Ottawa-Gatineau (partie Ont.)	109 550	2 739	1 301	211 %	65 730	1 643	126 %
RMR de Kingston	91 790	2 295	1 200	191 %	55 074	1 377	115 %
RMR de Peterborough	81 410	2 035	1 077	189 %	48 846	1 221	113 %
RMR de Toronto	83 020	2 076	1 467	141 %	49 812	1 245	85 %
RMR Hamilton	92 090	2 302	1 158	199 %	55 254	1 381	119 %
RMR de St. Catharines-Niagara	77 870	1 947	1 036	188 %	46 722	1 168	113 %
RMR de Kitchener-Cambridge-Waterloo	91 580	2 290	1 210	189 %	54 948	1 374	114 %
RMR de London	83 880	2 097	1 087	193 %	50 328	1 258	116 %
RMR de Windsor	83 210	2 080	915	227 %	49 926	1 248	136 %
RMR du Greater Sudbury/Grand Sudbury	93 860	2 347	1 052	223 %	56 316	1 408	134 %
RMR de Winnipeg	85 660	2 142	1 179	182 %	51 396	1 285	109 %
RMR de Regina	99 240	2 481	1 130	220 %	59 544	1 489	132 %
RMR de Saskatoon	94 810	2 370	1 110	214 %	56 886	1 422	128 %
RMR de Calgary	102 060	2 552	1 272	201 %	61 236	1 531	120 %
RMR d'Edmonton	101 190	2 530	1 246	203 %	60 714	1 518	122 %
RMR Abbotsford-Mission	78 660	1 967	1 022	192 %	47 196	1 180	115 %
RMR de Vancouver	86 140	2 154	1 649	131 %	51 684	1 292	78 %
RMR de Victoria	95 250	2 381	1 406	169 %	57 150	1 429	102 %
<b>REMARQUE : le prix des nouvelles locations du marché typiques se situe approximativement entre 135 et 150 % du loyer moyen du marché. Exiger des « loyers abordables » à 30 % de la médiane sera, dans la plupart des cas, plus élevé que les loyers des projets globaux fixés à 10 % de réduction par rapport au marché (c'est-à-dire environ 125 %)</b>					<b>Cette mesure s'adresse davantage aux locataires – dont les revenus sont généralement inférieurs à 60 % de ceux des propriétaires.</b>		
Source pour les loyers – Enquête sur les logements locatifs 2019 de la SCHL (Canada, tableau 1.0)							
Source pour le revenu (selon le lien avec la page iFCLL-SCHL) – dernière publication : 2017							
Statistique Canada. Tableau 11-10-0009-01 Certaines caractéristiques du revenu des familles du recensement selon le type de famille							
<a href="https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1110000901&amp;request_locale=fr">https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1110000901&amp;request_locale=fr</a>							

### Comparing affordable benchmarks (Core need, IAH and RCFI)



Source: Median income Statistics Canada; AMR from CMHC Rent Survey