

This report was produced by/for the National Housing Council. The analysis, interpretations and recommendations are solely those of the National Housing Council, and do not necessarily represent or reflect the official policy or position of the Government of Canada and/or Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). The National Housing Council will have the document made accessible upon request.

La présente étude a été réalisée par ou pour le Conseil national du logement. Les analyses, interprétations et recommandations présentées sont celles du Conseil national du logement uniquement, et ne reflètent pas nécessairement la politique ou l'opinion officielle du Gouvernement du Canada ou de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le Conseil national du logement rendra le document accessible sur demande.

To obtain an accessible version of this document, please email [nationalhousingcouncil@cmhc-schl.gc.ca](mailto:nationalhousingcouncil@cmhc-schl.gc.ca) or complete the portion below and return it to the following address:

Pour obtenir une copie du document, veuillez envoyer un courriel à [conseilnationaldulogement@cmhc-schl.gc.ca](mailto:conseilnationaldulogement@cmhc-schl.gc.ca) ou fournir l'information ci-dessous en l'envoyant à l'adresse suivante :

The National Housing Council  
c/o Canada Mortgage and Housing Corporation  
700 Montreal Road  
Ottawa, Ontario K1A 0P7

Conseil national du logement  
a/s de Société canadienne d'hypothèques et de logement  
700, chemin de Montréal  
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

**Report title • Titre du rapport**

**Name • Nom**

**\*Telephone number • N° de téléphone**

**\*Email address • Courriel**

*\*Mandatory/Obligatoire*

**Address • Adresse**

Street • rue	Apt. • app.	
City • ville	Province • province	Postal code • code postal

The National Housing Council recognizes that accessibility for people with disabilities is important. If you wish to obtain this publication in an alternative format, please contact: [nationalhousingcouncil@cmhc-schl.gc.ca](mailto:nationalhousingcouncil@cmhc-schl.gc.ca)

Le Conseil national du logement reconnaît l'importance de l'accessibilité pour les personnes handicapées. Si vous désirez obtenir la publication sur un support de substitution, veuillez envoyer un courriel à [conseilnationaldulogement@cmhc-schl.gc.ca](mailto:conseilnationaldulogement@cmhc-schl.gc.ca)

## **Conseil national du logement**

Amélioration de la Stratégie nationale sur le logement : Rapport de recherche présenté par Blueprint ADE et le Wellesley Institute

### **Objectif**

En août 2021, Blueprint ADE a reçu le mandat du Secrétariat du Conseil national du logement d'analyser l'alignement des principaux programmes de la Stratégie nationale sur le Logement (SNL) avec les besoins des personnes ayant des besoins impérieux de logement et en situation d'itinérance. Ces travaux aideront le Groupe de travail du Conseil national du logement sur l'amélioration de la SNL à déterminer les domaines où il est possible d'améliorer la Stratégie nationale sur le logement afin de mieux répondre aux besoins des personnes ayant des besoins impérieux de logement et en situation d'itinérance au Canada.

### **Analyse documentaire d'une société d'experts-conseils**

Ce rapport se concentre sur trois grandes initiatives unilatérales de la SNL conçues pour créer des logements locatifs, qui ont toutes des critères pour produire des logements abordables : l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL), le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). Ensemble, le financement de ces programmes représente plus de la moitié de l'engagement de base dans le cadre de la SNL, y compris les subventions et les prêts, et la plupart des fonds destinés à accroître l'offre de logements locatifs. Ce rapport analyse le potentiel de ces programmes pour répondre aux besoins de logement au Canada.

Des recherches supplémentaires sur d'autres programmes de la SNL seront menées au cours des prochains mois.

### **Examen par le Conseil**

Le 9 février 2022, le Conseil a voté en faveur de la publication de cette analyse documentaire et a convenu d'utiliser cette recherche pour éclairer ses recommandations futures au ministre.

### **Prochaines étapes**

Dans le cadre de cette évaluation, le Conseil prévoit également de consulter des experts en la matière, des intervenants et des personnes ayant une expérience vécue afin de compléter les conclusions de la recherche et de recueillir des renseignements supplémentaires pour étayer les recommandations du Conseil au ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion. De plus amples informations sur cette consultation suivront au printemps 2022.

Si vous avez des questions à propos de ce travail, n'hésitez pas à envoyer un courriel au Secrétariat du Conseil national du logement à l'adresse [conseilnationaldulogement@cmhc-schl.gc.ca](mailto:conseilnationaldulogement@cmhc-schl.gc.ca).

**Avis de non-responsabilité :** *Veillez noter que les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que son auteur et ne reflètent pas les opinions ou la position du Conseil national de l'habitation, de la SCHL ou du gouvernement du Canada. Le Conseil national de l'habitation, la SCHL et le gouvernement du*

*Canada décline toute responsabilité à l'égard des opinions exprimées dans ce rapport de recherche ou de toute conséquence pouvant découler de son utilisation ou du fait de s'y fier.*

### **À propos du Conseil**

En juillet 2019, la Loi sur la stratégie nationale sur le logement est entrée en vigueur. Elle reconnaît, entre autres, qu'une stratégie nationale sur le logement doit favoriser la réalisation progressive du droit à un logement suffisant. La Loi prévoit la création du Conseil national du logement. Ce dernier a pour mandat de conseiller le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion et de faire progresser la politique sur le logement du gouvernement du Canada et la Stratégie nationale sur le logement. S'appuyant sur l'expertise et l'expérience diverses de ses membres, le Conseil national du logement favorise la participation et l'inclusion dans l'élaboration de la politique sur le logement grâce à la diversité de ses membres et à la mobilisation des collectivités.



# ANALYSE DE L'OFFRE DE LOGEMENT ABORDABLE CRÉÉE PAR LES PROGRAMMES UNILATÉRAUX DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT

## Rapport de recherche

Préparé pour le Groupe de travail du Conseil national du logement  
sur l'amélioration de la Stratégie nationale sur le logement

# CONTENU

<b>Équipe du projet</b> . . . . .	<b>1</b>
<b>Sommaire de gestion</b> . . . . .	<b>2</b>
<b>Introduction</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>1. Approche</b> . . . . .	<b>8</b>
1.1 Portée . . . . .	8
1.2 Données. . . . .	9
1.3 Limites . . . . .	11
<b>2. La Stratégie nationale sur le logement</b> . . . . .	<b>12</b>
2.1 Aperçu . . . . .	12
2.2 Objectifs . . . . .	13
2.3 Programmes d'offre locative. . . . .	13
<b>3. Profil des besoins</b> . . . . .	<b>16</b>
3.1 Qui a un besoin de logement au Canada? . . . . .	16
3.2 Comment les personnes canadiennes vivent-elles le besoin de logement? . . . . .	19
3.3 Où les besoins en logement sont-ils les plus importants au Canada? . . . . .	21
<b>4. État d'avancement de la SNL dans la création d'une offre de logements locatifs</b> . . . . .	<b>23</b>
4.1 Quel est le montant des fonds engagés à ce jour? . . . . .	23
4.2 Combien de logements locatifs ont été créés jusqu'à maintenant? . . . . .	25
<b>5. Analyse des écarts</b> . . . . .	<b>28</b>
5.1 Comment l'abordabilité est-elle définie par les programmes d'offre de la SNL? . . . . .	28
5.2 L'offre locative qui a été créée est-elle abordable pour les personnes ayant un BIL? . . . . .	31
5.3 Qui est laissé pour compte par l'offre locative qui a été créée? . . . . .	36
<b>Résultats</b> . . . . .	<b>39</b>
<b>Annexe A : Description des sources de données.</b> . . . . .	<b>41</b>
<b>Références</b> . . . . .	<b>42</b>

# ÉQUIPE DU PROJET

## Équipe principale du projet

### **Conor Beer**

Associé principal, Blueprint ADE

### **Thomas McManus**

Associé principal, Blueprint ADE

### **Alex Rand**

Analyste, Blueprint ADE

### **Samridhi Kundra**

Chef de projet, Blueprint ADE

Avec le soutien de :

### **Scott Leon**

Chercheur, Institut Wellesley

## Remerciements

Nous tenons à remercier Max Palamar et Alberta Johnson pour leur aide supplémentaire dans la préparation de ce rapport, le Conseil national du logement, en particulier Tim Ross, Tim Richter et Ann McAfee, pour leur soutien dans ce travail et leurs conseils avisés sur son orientation et sa forme, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement de nous avoir fourni les données et les connaissances qui ont rendu cette recherche possible. Nous remercions également Steve Pomeroy et Nick Falvo d'avoir émis des commentaires sur notre approche et nos constats tôt dans le processus ainsi qu'Emily Paradis du Bureau du défenseur fédéral du logement et Brenda Roche de l'Institut Wellesley d'avoir révisé ce rapport. Toute erreur ou omission demeure la responsabilité des auteurs.

# Sommaire de gestion

## LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT

- En 2017, le gouvernement du Canada a lancé la Stratégie nationale sur le logement (SNL). Cette Stratégie est composée de plus de 10 programmes majeurs ainsi que d'autres activités visant à promouvoir l'innovation et la recherche. La Stratégie a pour but de trouver des solutions aux besoins de logement et à l'itinérance au Canada.
- L'annonce de la SNL a été suivie en 2019 par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, qui reconnaît officiellement le droit au logement au Canada et s'engage à créer des mécanismes de suivi pour la SNL, notamment en convoquant le Conseil national du logement et en nommant un Défenseur fédéral du logement.
- Ce rapport se concentre sur trois grandes initiatives unilatérales de la SNL conçues pour créer des logements locatifs, qui ont toutes des critères pour produire des logements abordables : l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL), le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). Ensemble, le financement de ces programmes représente plus de la moitié de l'engagement de base dans le cadre de la SNL, y compris les subventions et les prêts, et la plupart des fonds destinés à accroître l'offre de logements locatifs. Ce rapport analyse le potentiel de ces programmes pour répondre aux besoins de logement au Canada.
- Outre les programmes étudiés dans ce rapport, il existe un certain nombre d'autres programmes dans la SNL qui visent à créer, à réparer ou à renouveler l'offre de logements, ou à fournir du soutien aux personnes ayant un besoin de logement. Ces programmes pourraient, avec l'iFCLL, le FNCIL et l'ICRL, contribuer à atteindre les objectifs du gouvernement en matière de besoins de logement et d'itinérance.

# PROFIL DES BESOINS

## Qui a un besoin de logement au Canada?

- Le besoin de logement est le plus grand et le plus répandu dans les groupes de personnes canadiennes qui ont été historiquement marginalisés et défavorisés : les femmes, les personnes autochtones, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les personnes racisées sont toutes plus susceptibles d'avoir un besoin impérieux de logement que la moyenne de la population du Canada. Les personnes appartenant à ces groupes sont confrontées à des obstacles uniques à l'accès au logement qui restreignent l'offre dont elles disposent.
- Les familles monoparentales et les personnes seules présentent des taux de besoin impérieux de logement considérablement plus élevés que les autres types de ménages.

## Comment les personnes canadiennes vivent-elles le besoin de logement?

- La plupart (66 %) des ménages ayant un besoin impérieux de logement sont des locataires, et la grande majorité (80 %) sont dans le cinquième inférieur des revenus des ménages. Il n'est donc pas surprenant que l'abordabilité du logement soit de loin la raison la plus courante pour laquelle les ménages ont un besoin impérieux de logement. Les personnes en situation d'itinérance ont des revenus encore plus faibles, la plupart des résidents des refuges se situant dans la tranche inférieure de 10 % des revenus personnels.

- Les femmes et les personnes autochtones ont des expériences distinctes en matière de besoin de logement et d'itinérance. Pour les personnes autochtones, la convenance et la suffisance sont des préoccupations plus importantes que pour les autres groupes. Les femmes et les personnes issues de la diversité de genre sont plus susceptibles d'être confrontées à des problèmes de sécurité liés au logement, sont plus souvent aux prises avec des formes « cachées » d'itinérance et ont des parcours vers l'itinérance et le besoin de logement qui sont différents de ceux des hommes.

## Où les besoins en logement sont-ils les plus importants?

- Les territoires (Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) ont de loin les plus grands besoins en matière de logement par personne. Ce constat est le plus flagrant au Nunavut, où 47 % des ménages avaient un besoin impérieux de logement en 2016.
- Parmi les provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont les besoins de logement les plus importants, suivis des provinces des Prairies. Le Québec et les provinces de l'Atlantique ont relativement moins de besoins en matière de logement que les autres régions du Canada.



# ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA SNL DANS LA CRÉATION D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS

## Combien de fonds ont été engagés jusqu'à présent?

- Les programmes unilatéraux d'offre de logements locatifs de la SNL étudiés dans ce rapport, l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL), le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) ont approuvé jusqu'à présent 8,3 milliards de dollars en prêts et 2 milliards de dollars en subventions, ce qui représente environ un quart du financement total de ces programmes.
- La grande majorité des prêts ont été accordés à des promoteurs privés. La plupart des subventions ont été accordées à des municipalités, bien que plus de la moitié de ces subventions soient allées à un seul projet de portefeuille pour réparer des logements existants.

## Combien de logements locatifs la SNL a-t-elle produits?

- L'iFCLL, le FNCIL et l'ICRL permettront de réparer ensemble environ 66 000 logements existants et de créer un peu moins de 35 000 nouveaux logements.
- La plupart de ces logements correspondent à la définition du terme « abordable » utilisée par les programmes concernés. Toutefois, même en supposant que chaque logement répondant aux critères d'abordabilité permette à un ménage de sortir du besoin impérieux de logement, ces programmes seront bien loin d'atteindre à eux seuls l'objectif de la Stratégie nationale sur le logement de sortir 530 000 ménages du besoin impérieux de logement.



# ANALYSE DES ÉCARTS

## Comment l'abordabilité est-elle évaluée par les programmes d'offre de logements de la SNL étudiés?

- Bien que le portefeuille de la SNL adopte une définition commune de l'« abordabilité » (loyer inférieur à 30 % du revenu), chacun des trois programmes étudiés évalue l'« abordabilité » différemment lorsqu'il s'agit de déterminer si un projet donné comprend suffisamment de logements « abordables ». Cela a des répercussions importantes pour savoir *pour qui* les logements produits sont abordables.
  - L'iFCLL est conçue pour produire des logements abordables pour les familles à revenu moyen, un groupe qui a tendance à avoir des revenus beaucoup plus élevés et des taux de besoin de logement plus faibles que les autres types de ménages. Cette définition n'a jamais été utilisée par la SCHL auparavant et ne correspond pas à la façon dont les fournisseurs de logements municipaux évaluent l'abordabilité.
  - Le FNCIL est conçu pour produire des logements dont les loyers sont inférieurs à ceux du marché.
  - L'ICRL, contrairement aux deux autres programmes étudiés, est spécialement conçue pour produire des logements abordables pour les personnes ayant de graves besoins de logement.

## L'offre de logements qui a été créée est-elle abordable pour les personnes dans le besoin?

- Les ménages à faible revenu représentent la majorité des personnes ayant un besoin impérieux de logement. Cependant, l'iFCLL n'a produit pratiquement aucun logement susceptible de les sortir du besoin. Nous estimons qu'environ 3 % seulement des logements des projets financés par l'iFCLL étudiés seraient à la fois convenables et abordables pour les ménages à faible revenu.
  - De plus, les critères d'abordabilité de l'iFCLL ne parviennent pas à exercer une pression à la baisse importante sur les loyers et permettent souvent aux

logements dont le loyer est bien supérieur au loyer moyen du marché dans les régions où ils sont situés d'être comptabilisés comme « abordables ».

- Environ la moitié (49 %) des nouveaux logements dans les projets financés par le FNCIL pourraient sortir le ménage médian de leur région du besoin impérieux de logement. Le FNCIL est plus efficace que l'iFCLL pour produire des logements susceptibles de sortir les ménages à faible revenu du besoin : environ un tiers (35 %) des nouveaux logements dans les projets financés par le FNCIL conviennent aux ménages à faible revenu et sont abordables pour eux.
- Les critères d'abordabilité de l'ICRL sont presque certains de produire des logements plus abordables que l'iFCLL et peut-être plus abordables que le FNCIL. De plus, sa conception semble adaptée pour répondre aux besoins des personnes à faible revenu. Bien que l'ICRL soit le plus petit des trois programmes étudiés, il est prometteur en tant que moyen de répondre aux besoins impérieux de logement.

## Qui est laissé pour compte par l'offre locative qui a été créée?

- Aucun logement créé par l'iFCLL n'est susceptible de répondre aux besoins des personnes en situation d'itinérance. Bien que certains logements du FNCIL soient conçus pour répondre aux besoins des personnes en situation d'itinérance, dans l'ensemble, relativement peu de logements sont offerts à des loyers abordables pour les personnes à très faible revenu.
- Très peu (4 %) de nouveaux logements produits par l'iFCLL pourraient sortir les familles monoparentales, un groupe qui a un besoin disproportionné de logements abordables, du besoin impérieux de logement.



# RÉSULTATS

- La production de logements locatifs très abordables est essentielle pour réduire les besoins impérieux de logement et l'itinérance.
- Le besoin de logement est le plus élevé et le plus répandu dans les groupes de personnes canadiennes qui ont été historiquement marginalisées et défavorisées. Ces groupes seront laissés pour compte si les logements produits ne sont pas abordables pour ceux qui en ont besoin.
- L'offre créée par les trois programmes étudiés jusqu'à présent ne répond pas, en majeure partie, aux besoins des personnes ayant un besoin impérieux de logement. Relativement peu de nouveaux logements produits par la Stratégie jusqu'à présent pourraient sortir les ménages à faible revenu du besoin impérieux de logement, en particulier les familles monoparentales et les personnes seules. Les ménages à faible revenu représentent la majeure partie des personnes dans le besoin. Par conséquent, afin que les programmes étudiés aient des répercussions majeures sur les besoins impérieux de logement, la nouvelle offre doit être plus abordable que ce qui est actuellement produit.
- Les critères de programme de l'iFCLL n'ont pas été conçus pour réduire les besoins impérieux de logement. Ces critères ont permis la création de nombreux logements répondant aux critères d'abordabilité dont les loyers sont bien supérieurs aux loyers moyens du marché. Compte tenu de cela, l'importance accordée au programme dans le portefeuille semble en décalage avec l'engagement de la Stratégie nationale sur le logement à répondre aux besoins de logement. La réaffectation de fonds au détriment de l'iFCLL, ou l'adaptation de sa conception pour cibler les besoins impérieux de logement, pourrait améliorer la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs de réduction des besoins de logement et à faire progresser le droit au logement.
- Même si le FNCIL et l'iFCLL ont produit des logements très abordables, le nombre de logements produit par ces programmes n'atteint pas les objectifs de la SNL et est bien inférieur aux besoins actuels. Il est évident que l'augmentation de l'offre créée par ces programmes, qui représentent une grande partie de l'engagement financier total de la SNL, ne suffit pas à elle seule à sortir les personnes canadiennes du besoin. À moins d'une amélioration substantielle des programmes, cela accroît l'importance des programmes d'offre bilatéraux et des interventions du côté de la demande, comme l'Allocation canadienne pour le logement, pour atteindre les objectifs du gouvernement.



# Introduction

## OBJECTIF

En août 2021, Blueprint ADE a reçu le mandat du Secrétariat du Conseil national du logement et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) d'analyser l'alignement des principaux programmes de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) avec les besoins des personnes ayant des besoins impérieux de logement et en situation d'itinérance. Ces travaux aideront le *Groupe de travail du Conseil national du logement sur l'amélioration de la SNL* à déterminer les domaines où il est possible d'améliorer la Stratégie nationale sur le logement afin de mieux répondre aux besoins des personnes ayant des besoins impérieux de logement et en situation d'itinérance au Canada.

## DANS CE RAPPORT

Ce rapport est divisé en quatre sections principales :

- 1. Approche** — Dans cette section, nous décrivons la portée de notre travail, les données utilisées pour effectuer notre analyse et résumons les limites que ces données imposent à notre travail.
- 2. La Stratégie nationale sur le logement** — Nous fournissons ici un résumé de haut niveau de la Stratégie nationale sur le logement et de ses objectifs. Ensuite, nous décrivons les objectifs et la conception des programmes étudiés dans ce rapport.
- 3. Profil des besoins** — En nous appuyant sur les données du Recensement de 2016 et sur les conclusions récentes de la documentation pertinente,

nous décrivons les caractéristiques des personnes ayant des besoins impérieux de logement et en situation d'itinérance au Canada, la manière dont elles vivent ces besoins de logement, et nous représentons la répartition du besoin de logement à travers le pays.

### **4. État d'avancement de la SNL dans la création d'une offre de logements locatifs**

— À l'aide de données fournies par la SCHL, nous décrivons les dépenses fédérales unilatérales effectuées jusqu'à présent pour la construction et la réparation de logements locatifs. Ensuite, nous comparons le nombre de logements créés par la SNL aux objectifs de la Stratégie en matière de réduction des besoins impérieux de logement, et au niveau des besoins impérieux de logement dans l'ensemble du pays.

- ### **5. Analyse des écarts**
- Dans cette section, nous examinons le potentiel de réduction des besoins impérieux de logement et de l'itinérance de la nouvelle offre de logements créée par les deux plus grands programmes du portefeuille de la SNL : l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL) et le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL). Nous étudions le degré d'abordabilité des nouveaux logements créés par ces programmes en fonction de leur relation avec les revenus de la région et les loyers du marché, et nous comparons les loyers des logements du FNCIL et de l'iFCLL à ce que nous savons des besoins en matière d'abordabilité des personnes canadiennes qui ont un besoin impérieux de logement ou qui sont en situation d'itinérance.



# 1. Approche

## 1.1 PORTÉE

Dans le présent rapport, nous nous concentrons principalement sur trois programmes : l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL), le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). Nous avons choisi de nous concentrer sur ce groupe de programmes pour deux raisons. Tout d'abord, ils constituent l'essentiel du financement de la Stratégie pour la production de logements locatifs, un mécanisme clé pour répondre aux besoins impérieux de logement. Ensemble, l'iFCLL, le FNCIL et l'ICRL comprennent presque toutes les dépenses prévues pour l'offre de logements neufs et modernisés et la majorité des dépenses prévues dans le cadre de la SNL. Deuxièmement, ces trois programmes ont un objectif commun (créer ou réparer l'offre de logements locatifs), une source de financement (financement fédéral unilatéral) et un organisme d'administration (SCHL). Ces caractéristiques communes facilitent la discussion et la comparaison de la conception, des produits et des résultats des programmes.

Deux autres programmes plus petits, l'Initiative des terrains fédéraux (ITF) et le Fonds d'innovation pour le logement abordable (FILA), sont également des programmes unilatéraux destinés à créer une offre de logements locatifs, mais les projets approuvés dans le cadre de ces programmes en sont à des stades plus précoces que de nombreux projets financés par l'iFCLL, le FNCIL et l'ICRL. Par conséquent, nous n'en savons pas autant sur les caractéristiques des projets financés

par ces programmes, comme les structures de loyer, les emplacements des projets ou le promoteur. C'est pourquoi nous excluons ces programmes de notre analyse. L'Initiative fédérale de logement communautaire (IFLC) est également un programme fédéral unilatéral, mais la plupart de ses fonds sont destinés à l'aide au loyer, et seul un « budget limité » est réservé au financement transitoire pour les fournisseurs de logements.<sup>1</sup>

Un certain nombre de programmes du portefeuille de la SNL ne relèvent pas de la portée du présent document, qui porte sur les programmes d'offre de logements locatifs financés unilatéralement par le gouvernement fédéral et administrés par la SCHL. Certains de ces programmes pourront être étudiés plus en profondeur par des recherches ultérieures dans le cadre des travaux du *groupe de travail du Conseil national du logement sur l'amélioration de la Stratégie nationale sur le logement*. Les programmes exclus comprennent :

- l'Allocation canadienne pour le logement (administrée bilatéralement, ne crée pas de nouvelles offres de logement);
- l'Initiative fédérale de logement communautaire, le Cadre de partenariat pour le logement et le Fonds des priorités provinciales et territoriales (administrés bilatéralement avec les provinces et les territoires);
- les stratégies sur le logement autochtone (administrées en partenariat avec d'autres organismes fédéraux, les Premières Nations, les gouvernements métis, l'Inuit Tapiriit Kanatami et les régions inuites);
- le programme Vers un chez-soi (administré par l'EDSC).

<sup>1</sup> <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/professionals/project-funding-and-mortgage-financing/funding-programs/all-funding-programs/federal-community-housing-initiative>



# 1.2 DONNÉES

## DONNÉES

Dans ce rapport, nous utilisons des données provenant des sources suivantes :

- Données administratives des programmes de la SCHL
- Variables sélectionnées du Recensement de la population du Canada de 2016
- Portail de l'information sur le marché de l'habitation de la SCHL
- Revenu médian selon le type de famille et la RMR / AR, 2019 (Statistique Canada)

Pour obtenir une description détaillée des données et des variables utilisées dans cette analyse, veuillez consulter [l'annexe A : Sources de données](#)

## Définir les besoins de logement

### BESOIN IMPÉRIEUX DE LOGEMENT

Le besoin impérieux de logement (BIL) est un indicateur permettant de savoir si les besoins en logement d'un ménage sont satisfaits. De manière informelle, un ménage

a un besoin impérieux de logement si son logement est trop cher, pas assez grand pour accueillir ses membres, ou en mauvais état. Un ménage ne peut pas choisir d'être en situation de besoin impérieux de logement. Si un logement convenable et adéquat était offert localement à un loyer abordable, un ménage ne serait pas en situation de besoin impérieux de logement (voir l'encadré 1 pour une définition détaillée). La SCHL utilise souvent le BIL pour quantifier la mesure dans laquelle ses programmes aident les ménages ayant des besoins non satisfaits en matière de logement.

Cependant, nous précisons que le BIL est un moyen imparfait de déterminer les ménages ayant besoin d'un logement. Depuis son élaboration, le seuil de 30 % n'a pas été validé empiriquement ni actualisé depuis plusieurs décennies. En outre, la définition du besoin impérieux de logement exclut les personnes en situation d'itinérance, puisqu'elles ne paient habituellement pas leur hébergement. Nous reconnaissons également que même si les programmes de la SCHL ciblent les besoins impérieux de logement, à l'interne, la SCHL n'utilise pas l'indicateur de besoin impérieux de logement pour évaluer les répercussions de ses programmes.<sup>2</sup>

#### ENCADRÉ 1 • Définition du besoin impérieux de logement (BIL)

Un ménage est considéré comme ayant un BIL s'il répond aux deux critères suivants (SCHL, 2019) :

1. Le ménage est en dessous d'au moins une des normes de suffisance, de convenance et d'abordabilité (définies ci-dessous); et,
2. Le ménage devrait dépenser 30 % ou plus de son revenu avant impôts pour accéder à un logement local répondant aux trois normes.

Les normes de suffisance, de convenance et d'abordabilité sont définies comme suit :

**Suffisance :** Le logement n'a pas besoin de réparations majeures.

**Convenance :** Il y a suffisamment de chambres pour la taille et la composition du ménage, conformément aux exigences de la Norme nationale d'occupation.

**Abordabilité :** Le logement coûte moins de 30 % du revenu du ménage avant impôts.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ceci a été confirmé par une correspondance avec des représentants de la SCHL.

<sup>3</sup> Pour les locataires, les frais d'hébergement comprennent le loyer, tandis que pour les propriétaires, ils comprennent les paiements hypothécaires (capital et intérêts), les taxes foncières et les frais de copropriété. Les coûts du logement, tant pour les propriétaires que pour les locataires, comprennent les paiements pour les services publics (eau, chauffage, électricité) et les services municipaux.



## ITINÉRANCE

Tout au long de ce rapport, nous utilisons la définition d'itinérance développée pour la Stratégie nationale sur le logement :

« *L'itinérance est la situation d'une personne ou d'une famille qui n'a pas d'adresse ou de résidence permanente; la situation d'une personne ou d'une famille qui n'a pas de logement stable, permanent et approprié, ou qui n'a pas la possibilité immédiate, les moyens et la capacité d'en acquérir un.* »<sup>4</sup>

Cette définition large englobe un éventail d'expériences de privation ou d'instabilité de logement (voir l'encadré 2 pour une discussion plus approfondie). Toutes les formes d'itinérance sont une forme plus grave de besoin de logement que le BIL.

Dans ce rapport, une partie de notre analyse des personnes en situation d'itinérance se concentre sur celles qui vivent dans des hébergements d'urgence, principalement parce que les données sur ce groupe sont plus facilement disponibles et plus complètes. Cependant, il est largement admis que les personnes vivant dans des hébergements d'urgence ne représentent qu'un petit sous-ensemble des personnes en situation d'itinérance à un moment donné, et que celles qui vivent dans des refuges ont tendance à avoir des caractéristiques, des besoins et des expériences différents de ceux des personnes qui vivent d'autres types d'itinérance.

### ENCADRÉ 2 • Typologie et durée de la situation d'itinérance

#### TYPOLOGIE<sup>5</sup>

- **Personne en situation d'itinérance sans hébergement** : Il s'agit notamment des personnes qui n'ont pas de logement et qui n'ont pas accès aux refuges ou hébergements d'urgence, sauf en cas de conditions météorologiques extrêmes. Dans la plupart des cas, ces personnes vivent dans des lieux non conçus ou inadéquats pour l'habitation humaine.
- **Personne en situation d'itinérance avec hébergement d'urgence** : Il s'agit de personnes qui, parce qu'elles ne peuvent pas obtenir un logement permanent, ont accès à un hébergement d'urgence et à des aides du système, généralement fournis gratuitement ou à un coût minimal à la personne.
- **Personne en situation d'itinérance avec hébergement provisoire** : Il s'agit de situations dans lesquelles des personnes, qui sont techniquement en situation d'itinérance et sans logement permanent, accèdent à un logement qui n'offre aucune perspective de permanence.
- **Personne susceptible d'être en situation d'itinérance** : Bien qu'il ne s'agisse pas techniquement d'une situation d'itinérance, il s'agit de personnes ou de familles dont la situation de logement actuelle manque dangereusement de sécurité ou de stabilité, et qui sont donc considérées comme étant susceptibles d'être en situation d'itinérance.

#### ITINÉRANCE CHRONIQUE<sup>6</sup>

Une personne est en situation d'itinérance chronique si elle est actuellement en situation d'itinérance et :

- Elle a passé un total d'au moins 6 mois (180 jours) en situation d'itinérance au cours de la dernière année; ou,
- Elle a été en situation d'itinérance de manière récurrente au cours des 3 dernières années, avec une durée cumulée d'au moins 18 mois (546 jours).

4 Voir « Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance » pour lire une discussion approfondie : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/sans-abri/directives.html>

5 Gaetz et coll., 2012.

6 Emploi et Développement social Canada, 2021.



## 1.3 LIMITES

### Données du Recensement de 2016

Dans *Profil des besoins en logement*, nous nous appuyons principalement sur les données recueillies dans le cadre du Recensement de la population du Canada de 2016, le plus récent recensement pour lequel des données sont disponibles (les données du Recensement de 2021 ne sont pas encore à la disposition des chercheurs). Cela limite la précision de nos estimations du niveau des besoins de logement à l'échelle du pays. Ceci est particulièrement important dans le contexte des changements qui se sont produits sur le marché du logement depuis que ces données ont été collectées, notamment la récession causée par la pandémie de la COVID-19, les changements spectaculaires apportés aux programmes fédéraux d'aide au revenu (par exemple, la PCU) et la hausse rapide des prix des logements dans tout le pays (voir Falvo, 2020 pour obtenir plus de détails).

De plus, même les données de recensement actualisées présentent de sérieuses limites lorsqu'il s'agit d'évaluer la prévalence de l'itinérance. La plupart des chercheurs s'accordent à dire que le dénombrement des centres d'hébergement sous-estime d'un ordre de grandeur le nombre de personnes en situation d'itinérance à un moment donné, car il ne tient ni compte des personnes vivant dans la rue ni des personnes sans logement stable, mais hébergées provisoirement. Bien qu'il existe des enquêtes sur la population en situation d'itinérance (par exemple, les dénombrements ponctuels), ces données ne sont pas largement disponibles en dehors de demandes spécifiques et ciblées, ou ne sont pas adaptées à une analyse à l'échelle nationale.

### Données administratives de la SCHL

Les données fournies à l'équipe de recherche par la SCHL contiennent des données complètes sur le montant du financement reçu par les projets sous forme de subventions et de prêts des programmes sélectionnés et le nombre de logements (abordables et au taux du marché) qui seront ou ont été créés par des projets approuvés.

Toutefois, comparativement au Financement de la construction de logements locatifs et au Fonds national de co-investissement pour le logement, les données contiennent moins d'informations sur les projets financés par l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). En particulier, nous n'avons pas pu obtenir d'informations sur les loyers demandés dans les projets financés par l'ICRL ni d'informations détaillées sur les caractéristiques des logements dans les projets financés par l'ICRL. C'est pourquoi, bien que nous discutons de la conception du programme, nous excluons les logements des projets financés par l'ICRL de notre analyse au point 5. *Analyse des écarts.*

Une proportion relativement élevée de projets du FNCIL (51 %) ne comporte pas de renseignements géographiques comme le code postal. Cela limite notre capacité à évaluer le degré d'abordabilité de ces logements, car nous ne sommes pas en mesure de comparer les loyers moyens aux distributions de revenus locales. Par conséquent, nous excluons ces projets de notre analyse de la mesure dans laquelle les logements créés par la SNL sont abordables pour les personnes dans le besoin. Cependant, nous les incluons dans notre étude de la relation entre les loyers « abordables » et les loyers du marché.

<sup>7</sup> D'après ce que nous savons, les loyers et les caractéristiques des logements ne font pas l'objet d'un suivi systématique dans les projets financés par l'Initiative pour la création rapide de logements.



# 2. La Stratégie nationale sur le logement

## 2.1 APERÇU

Le gouvernement du Canada a annoncé pour la première fois la Stratégie nationale sur le logement (SNL) en 2017. Celle-ci comprend plus de 10 programmes exécutés à la fois unilatéralement, par le gouvernement du Canada, et bilatéralement avec les provinces et les territoires, ainsi que d'autres activités pour faire la promotion de l'innovation et de la recherche. Dans l'ensemble, la SNL a pour but de soutenir trois objectifs principaux :

- « Construire des logements abordables et rénover les logements abordables existants »;
- « Offrir une aide technique, des outils et des ressources pour développer le potentiel du secteur du logement communautaire et des fonds pour soutenir les organisations locales »;
- « Soutenir la recherche, le développement du potentiel, l'excellence et l'innovation dans le domaine de la recherche sur le logement ».

L'engagement initial de 2017 a été étendu en 2019. Actuellement, par l'intermédiaire de la SNL, la SCHL prévoit dépenser 36,7 milliards de dollars de 2018/19 à 2028-28. De plus, la SNL comprend d'importants engagements non budgétaires, dont 31,2 milliards de dollars en prêts et 7,4 milliards de dollars de financement à parts égales avec les provinces et les territoires (DPB, 2021).

L'annonce de la SNL a été suivie par l'adoption de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement (Loi sur la SNL)* en 2019. Conformément à la *Loi sur la SNL*, la SNL doit établir des objectifs nationaux en matière de logement et d'itinérance et définir les priorités, les initiatives, les échéances et les résultats souhaités qui s'y rapportent et se concentrer sur l'amélioration des résultats en matière de logement pour les personnes qui ont les plus grands besoins. Cette loi reconnaît le droit à un logement adéquat tel qu'il est reconnu dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et s'engage à faire progresser une stratégie qui tient compte des « principes clés » d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne (Gouvernement du Canada, 2019). *La Loi sur la SNL* s'est également engagée à créer des mécanismes de surveillance du logement, notamment en convoquant le Conseil national du logement et en nommant un Défenseur fédéral du logement.



## 2.2 OBJECTIFS

Quand elle a été lancée en 2017, la SNL visait à atteindre quatre objectifs quantitatifs précis au cours de sa mise en œuvre : réduire de 50 % l'itinérance chronique, sortir 530 000 ménages du besoin de logement, rénover et moderniser 300 000 logements et construire 160 000 nouveaux logements.<sup>89</sup> Elle vise à donner la priorité à certains groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants fuyant la violence familiale, les personnes âgées, les personnes en situation d'itinérance, les personnes en situation de handicap, les personnes souffrant de problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les personnes anciennes combattantes, les jeunes adultes, les groupes racisés et les personnes nouvellement arrivées au pays et à favoriser le logement pour les personnes autochtones.

Après l'adoption de la *Loi sur la SNL*, le gouvernement s'est ensuite engagé à mettre fin à l'itinérance chronique d'ici 2030. Cependant, certaines personnes ont noté que les objectifs fixés en 2017 n'étaient peut-être pas assez ambitieux à la lumière de l'engagement ultérieur de faire progresser le droit au logement dans la *Loi sur la SNL*. En particulier, les experts ont fait valoir que la cohérence avec les autorités juridiques internationales en matière de droits de la personne nécessiterait un engagement à mettre fin à l'itinérance (et pas seulement à l'itinérance chronique, telle qu'elle est actuellement définie), qu'une plus grande proportion des dépenses soit allouée à des programmes visant à réduire les besoins impérieux de logement et l'itinérance, et que la SNL soit recadrée pour répondre aux besoins d'autres populations en plus de celles ciblées dans la Stratégie (Biss et Raza, 2021).<sup>10</sup>

## 2.3 PROGRAMMES D'OFFRE LOCATIVE

Ce rapport se concentre sur les trois plus grands programmes unilatéraux de la SNL<sup>11</sup> conçus pour soutenir le premier objectif du plan, c'est-à-dire la construction et le renouvellement de logements abordables : l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL), le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). Ensemble, ces trois programmes représentent près de 97 % des dépenses prévues de la SNL jusqu'en 2017-28 dans le volet *Construction de logements et modernisation des logements existants*, et 55 % des dépenses prévues dans le cadre de la SNL dans son ensemble (Segel-Brown et Liberge-Simard, 2021; voir l'annexe D).

### INITIATIVE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS (IFCLL)

Annoncée pour la première fois dans le budget fédéral de 2016, l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL) offre des prêts à faible coût aux promoteurs de nouveaux logements locatifs, jusqu'à un maximum de 100 % du coût. Le principal objectif du programme était de stimuler la réalisation d'ensembles de logements construits spécifiquement pour la location. Cependant, la conception du programme implique également un objectif secondaire de création de logements abordables : 20 % des logements de la SNL doivent répondre aux critères d'abordabilité, et

8 <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/nhs/guidepage-strategy>

9 Nous notons que les objectifs de la SNL concernant les besoins en logement ne sont pas explicitement liés aux résultats de programmes spécifiques. Bien que l'on puisse raisonnablement supposer que les résultats des programmes conçus pour créer des logements abordables, ou fournir des avantages financiers aux personnes dans le besoin, pourraient contribuer aux progrès de la SNL vers l'objectif de sortir les ménages du besoin de logement, il n'y a pas d'objectifs précis concernant le nombre de ménages sortis du besoin impérieux de logement par les programmes étudiés dans ce rapport.

10 Parmi d'autres critiques; consultez Biss et Raza (2021) pour lire une discussion plus approfondie.

11 Selon le financement total (subventions plus prêts).

le programme plafonne le montant du revenu locatif résidentiel que le logement peut rapporter à 90 % du revenu brut réalisable.<sup>12</sup>

Les données existantes remettent en question la nécessité de l'iFCLL pour stimuler l'offre locative. Depuis 2015, la proportion de mises en chantier de logements qui sont des projets locatifs construits à cet effet a augmenté de façon spectaculaire : en 2019, les constructions locatives construites à cet effet représentaient 29 % de toutes les mises en chantier (Pomeroy, 2021a). Les preuves suggèrent que très peu de cette augmentation peut être attribuée à l'iFCLL et s'explique en grande partie par une réponse du marché à une demande de location accrue (ibid.).

Depuis sa création, l'iFCLL est devenue l'un des plus importants programmes ayant le potentiel de produire une offre de logements abordables dans la SNL. L'iFCLL a été initialement lancée en 2016 (avant la Stratégie nationale sur le logement) avec un total de 2,5 milliards de dollars de prêts, mais elle a été considérablement étendue dans le cadre d'investissements supplémentaires dans la SNL. À partir de 2021, les engagements de l'iFCLL se sont étendus à plus de 27,5 milliards de prêts sur 11 ans, ce qui représente 85 % de l'augmentation totale du budget de la SNL.<sup>13</sup> À l'heure actuelle, l'iFCLL représente plus de 60 % des dépenses prévues de la SNL dans le volet *Construction de logements et modernisation des logements existants* jusqu'en 2027-28.

Ainsi, bien qu'il n'ait pas été principalement conçu pour être un véhicule de création de logements abordables, l'importance accordée à l'iFCLL dans le portefeuille de la SNL, la présence de critères d'abordabilité dans sa conception, et les questions sur son efficacité en tant que stimulus de l'offre pure justifient une enquête sur son efficacité à produire des logements abordables dans l'optique des objectifs de la SNL pour répondre aux besoins de logement.

## FONDS NATIONAL DE CO-INVESTISSEMENT POUR LE LOGEMENT (FNCIL)

Lancé en 2018, le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) propose un mélange de prêts à faible coût et de subventions pour soutenir les organisations qui cherchent à construire, réparer ou revitaliser des « logements abordables à usage, revenu et occupation mixtes ».<sup>14</sup> Le FNCIL met davantage l'accent sur le logement abordable que l'iFCLL, en exigeant que 30 % des logements dans les projets approuvés répondent aux critères d'abordabilité, et que cette abordabilité soit maintenue pendant au moins 20 ans. Pour recevoir des fonds, les promoteurs doivent avoir accès à des contributions provenant d'autres sources, comme des fonds des provinces ou des territoires ou des contributions en nature.

Après l'iFCLL, le FNCIL est le plus important programme d'offre de logements de la SNL en termes de financement total (y compris les subventions et les prêts) : le financement de ce programme s'élève actuellement à 13,8 milliards de dollars sur 10 ans, dont 4,7 milliards de dollars de contributions des partenaires et 8,5 milliards de dollars de financement fédéral. Le FNCIL est conçu pour être accessible à un large éventail de promoteurs, y compris à tous les niveaux de gouvernement, aux gouvernements autochtones, aux fournisseurs de logements sans but lucratif et aux promoteurs du secteur privé. À cette fin, le financement est distribué sous la forme d'un mélange de subventions et de prêts, ce qui devrait, en théorie, permettre aux fournisseurs de logements sociaux et à but non lucratif d'assurer la viabilité des projets tout en demandant des loyers plus bas. Toutefois, certaines personnes ont fait valoir qu'en pratique, cette intention est compromise par le fait que les subventions peuvent souvent représenter une proportion relativement faible du coût du projet (Pomeroy, 2021d). D'autres critiques du programme suggèrent que le processus de demande

<sup>12</sup> Nous notons que les critères d'abordabilité de l'iFCLL diffèrent considérablement des critères utilisés ailleurs dans la SNL. Pour lire une discussion approfondie, consultez la section 5.1 *Comment l'abordabilité est-elle définie par les programmes d'offre de logements de la SNL?*

<sup>13</sup> Y compris les dépenses antérieures à 2018.

<sup>14</sup> <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/professionals/project-funding-and-mortgage-financing/funding-programs/all-funding-programs/co-investment-fund>



relativement long et l'obligation de trouver d'autres sources de financement ont dissuadé certains petits promoteurs, en particulier les organismes sans but lucratif, de présenter une demande (Pomeroy, 2021d).<sup>15</sup>

## INITIATIVE POUR LA CRÉATION RAPIDE DE LOGEMENTS (ICRL)

L'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) a été lancée en 2020 en réponse à la pandémie de la COVID-19. Elle vise à aider à répondre aux besoins urgents en matière de logement des groupes vulnérables en soutenant l'acquisition de terrains, la construction et la conversion de logements existants. Des trois programmes étudiés, l'ICRL est celui qui vise le plus explicitement à produire des logements pour les personnes dans le besoin : les lignes directrices du programme exigent que les projets créent des logements pour les groupes prioritaires de la stratégie, et 100 % des logements doivent répondre aux critères d'abordabilité pendant au moins 20 ans. Le programme donne la priorité aux projets qui peuvent être réalisés rapidement en accordant des points croissants dans son processus de notation des demandes, plus les promoteurs sont en mesure d'atteindre rapidement les seuils d'occupation.<sup>16</sup>

À ce jour, l'ICRL a enregistré 2,5 milliards de dollars d'engagements, répartis entre deux flux de financement destinés à assurer un équilibre entre les municipalités et les autres types de bénéficiaires. Contrairement à l'iFCLL et au FNCIL, tout le financement de l'ICRL prend la forme de subventions. L'ICRL a également des exigences moins strictes en matière de contributions que le FNCIL.

## AUTRES PROGRAMMES DE LA SNL

Bien que dans ce rapport nous nous concentrons sur l'iFCLL, le FNCIL et l'ICRL, il existe d'autres programmes dans la SNL qui visent à créer, à réparer ou à renouveler l'offre de logements, ou à fournir du soutien aux personnes ayant un besoin de logement. Ces programmes pourraient,

avec les programmes étudiés dans ce document, contribuer aux objectifs du gouvernement en matière de besoin de logement et d'itinérance.

- **Vers un chez-soi** : L'initiative Vers un chez-soi, administrée par l'EDSC, fournit un soutien direct et un financement aux collectivités pour prévenir et réduire l'itinérance, notamment en créant des logements et des hébergements temporaires pour les personnes en situation d'itinérance. Le gouvernement prévoit de dépenser plus de 3,5 milliards de dollars par le biais de Vers un chez-soi jusqu'en 2027-28.<sup>17</sup>
- **Autres programmes fédéraux unilatéraux** : Le Fonds d'innovation pour le logement abordable (FILA) et l'Initiative des terrains fédéraux (ITF) sont deux autres programmes administrés unilatéralement par la SCHL qui visent à accroître l'offre de logements locatifs abordables. Ces programmes sont relativement petits par rapport aux trois programmes étudiés dans ce rapport, avec des dépenses prévues de 723 millions de dollars et 420 millions de dollars, respectivement, et ces programmes sont relativement tôt dans leur exécution. Des dépenses supplémentaires de 625 millions de dollars sont prévues dans le cadre de l'Initiative fédérale de logement communautaire, réparties entre l'aide au loyer et un petit montant de financement transitoire pour les fournisseurs de logements.
- **Programmes bilatéraux** : L'Allocation canadienne pour le logement, le Financement des priorités des provinces et des territoires, le Financement pour les territoires du Nord et l'Initiative canadienne de logement communautaire sont administrés bilatéralement par la SCHL et les provinces et territoires. Des dépenses fédérales de plus de 15 milliards de dollars, ainsi que des contributions provinciales et territoriales, sont prévues jusqu'en 2027/28 et contribueront à l'aide financière aux personnes ayant un besoin de logement et aux logements abordables.

<sup>15</sup> Consultez SCHL (2021), « Guide du demandeur de l'Initiative pour la création rapide de logements » pour obtenir plus de détails.

<sup>16</sup> Ces critiques ont trouvé un écho dans les conversations avec des responsables connaissant le paysage du logement abordable des organismes sans but lucratif et des municipalités.

<sup>17</sup> Tous les chiffres relatifs aux dépenses prévues sont tirés de Segel-Brown et Liberge-Simard (2021), annexe D.



# 3. Profile des besoins

## 3.1 QUI A UN BESOIN DE LOGEMENT AU CANADA?

**Les personnes canadiennes vivant dans des ménages monoparentaux, en particulier les ménages monoparentaux ayant comme chef une femme, sont beaucoup plus susceptibles d'avoir un BIL que les autres types de ménages.**

36 % des personnes vivant dans des familles monoparentales avaient un besoin impérieux de logement, un taux bien plus élevé que celui des couples sans enfants (5 %) et des couples avec enfants (8 %) (voir la figure 1). Bien que les familles monoparentales aient des besoins similaires en matière de convenance du logement que les autres types de familles avec enfants,<sup>18</sup> elles ont tendance à avoir un revenu beaucoup plus bas en moyenne (Statistique Canada, 2016).

Le taux de ménages monoparentaux ayant comme chef une femme qui ont un BIL est presque le double de celui des ménages ayant comme chef un homme. Entre autres facteurs, les femmes ont tendance à gagner des salaires inférieurs, en moyenne, à ceux des hommes, et des recherches ont documenté la discrimination à laquelle sont confrontées les mères monoparentales sur le marché du logement (Schwan et coll., 2021a).

**Ceux qui ne font pas partie d'une famille de recensement sont plus susceptibles d'avoir des BIL que ceux qui font partie d'une famille de recensement.**

Un quart (25 %) des personnes ne faisant pas partie d'une famille de recensement avaient un besoin impérieux

de logement en 2016. Les taux de besoin impérieux de logement étaient beaucoup plus élevés dans ces groupes que dans les autres types de famille (voir la figure 1). Cela n'est pas surprenant, car les personnes qui ne font pas partie d'une famille de recensement ont tendance à avoir des revenus de ménage bien inférieurs à ceux des familles (Statistique Canada, 2019).

**Les personnes autochtones ont des taux plus élevés de besoins impérieux de logement que les personnes non autochtones et sont plus susceptibles d'être en situation d'itinérance.**

En 2016, 20 % des personnes autochtones avaient un besoin impérieux de logement, le double du pourcentage des personnes non autochtones (voir la figure 1).<sup>19</sup> Les personnes autochtones sont également surreprésentées dans les refuges (EDSC 2021, Étude nationale sur les refuges) et sont plus susceptibles d'être en situation d'itinérance cachée (Rodrigue, 2016).

À l'échelle du Canada, les personnes autochtones ont tendance à avoir des conditions d'hébergement plus précaires que les personnes non autochtones. Les personnes autochtones vivant à l'extérieur d'une réserve ont des taux plus faibles d'accès à la propriété et sont plus susceptibles de vivre dans des logements subventionnés (Baspaly et coll., 2021).

<sup>18</sup> Selon la Norme nationale d'occupation - voir <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=100731>

<sup>19</sup> Remarque : Ce chiffre ne comprend pas les personnes autochtones vivant dans des réserves.



### **Les femmes sont plus susceptibles d'avoir un besoin impérieux de logement que les hommes.**

Une proportion légèrement plus élevée de femmes (11 %) que d'hommes (10 %) ont un besoin impérieux de logement.<sup>20</sup> Les femmes sont confrontées à des obstacles et des enjeux uniques pour trouver et conserver un logement suffisant, abordable et convenable. Les femmes ont tendance à payer des loyers plus élevés et à gagner des salaires inférieurs à ceux des hommes, et de nombreuses femmes et personnes issues de la diversité de genre sont confrontées à des conséquences importantes sur l'emploi et les revenus liés à la grossesse et à l'éducation des enfants (Schwan et coll., 2021a).

### **Les personnes en situation de handicap sont plus susceptibles d'avoir des besoins impérieux de logement.**

Les personnes en situation de handicap sont beaucoup plus susceptibles d'avoir un besoin impérieux de logement que la population générale : en 2012, plus de 15 % des personnes en situation de handicap avaient un BIL, contre un peu plus de 9 % des personnes non en situation de handicap (SCHL, 2018).

### **Les personnes âgées locataires ont un taux élevé de besoins en matière de logement.**

Dans l'ensemble, les personnes âgées ont un taux de BIL plus élevé (11 %) que les personnes de 30 à 64 ans (voir la figure 1). Toutefois, une très forte proportion de ménages locataires ayant comme chef une personne âgée ont un besoin impérieux de logement (33 %).

### **Les personnes immigrantes et les minorités visibles sont plus susceptibles d'avoir un besoin impérieux de logement.**

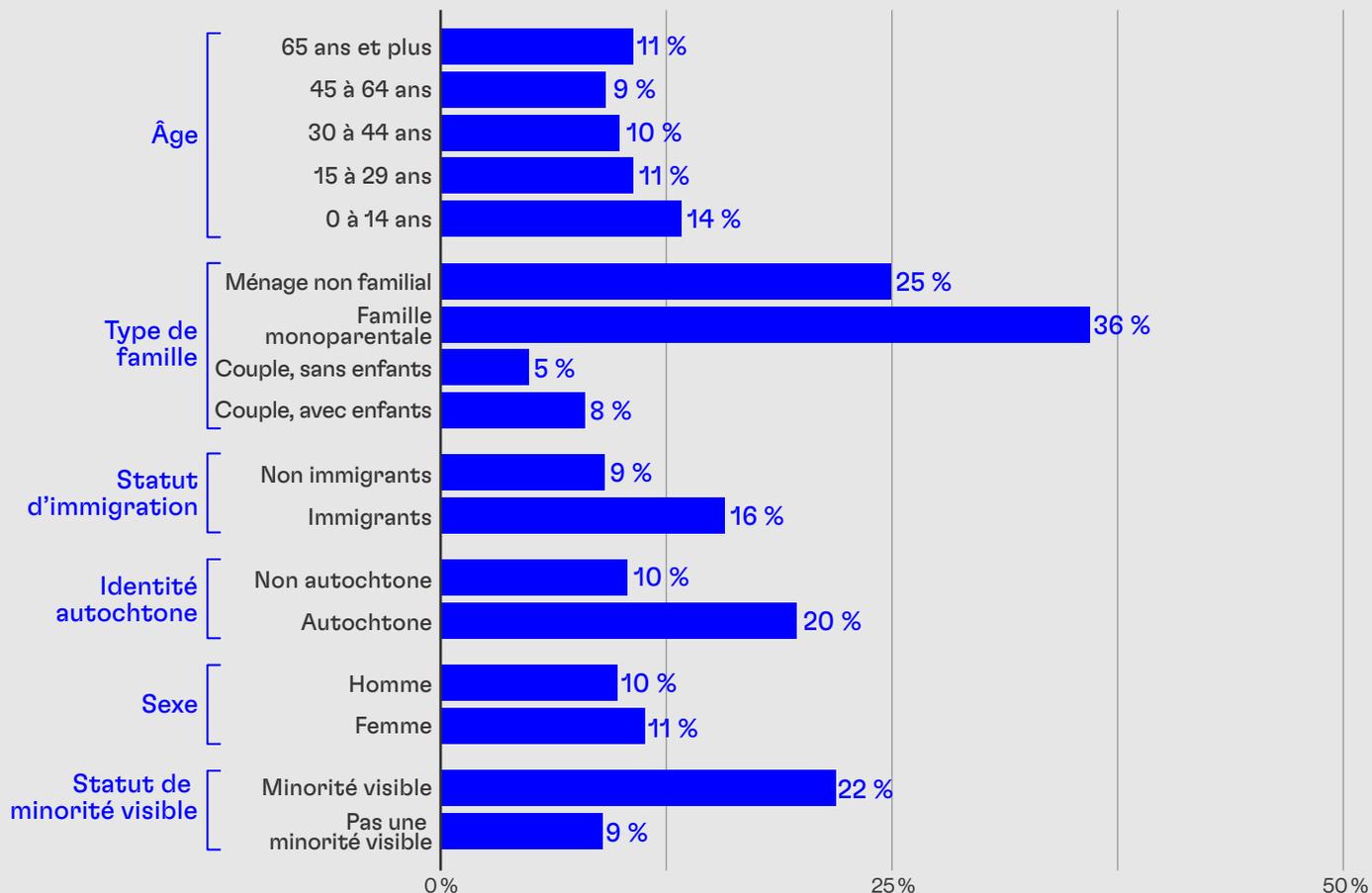
Environ 19 % des personnes immigrantes<sup>21</sup> au Canada ont un besoin impérieux de logement, contre 9 % des personnes non immigrantes (voir la figure 1). Cependant, les personnes immigrantes sont tout aussi susceptibles de sortir du BIL que les personnes non immigrantes (SCHL, 2021). Environ 22 % des personnes qui s'identifient à une minorité visible ont un besoin impérieux de logement, contre 9 % pour les personnes qui ne s'y identifient pas.

20 Remarque : Nous nous appuyons ici sur les données du Recensement 2016, telles que résumées par la SCHL (indicateurs et données sur le logement basés sur la SNL). Ces données désagrègent les données par sexe plutôt que par genre.

21 Dans la figure 1 et dans l'ensemble de la présente sous-section, le terme « immigrant » désigne « une personne qui est, ou qui a déjà été, un immigrant reçu ou un résident permanent » du Canada. (Dictionnaire du recensement de la population, 2016).



**FIGURE 1 • Pourcentage de personnes ayant un BIL, selon les caractéristiques sociodémographiques (2016)**



## 3.2 COMMENT LES PERSONNES CANADIENNES VIVENT-ELLES LE BESOIN DE LOGEMENT?

### **La plupart des personnes canadiennes ayant un besoin impérieux de logement sont des locataires.**

La majorité (66 %) des personnes ayant un besoin impérieux de logement au Canada sont des locataires (voir la figure 2), une proportion beaucoup plus élevée que dans la population générale. Les données suggèrent que les locataires sont également plus susceptibles d'éprouver des besoins persistants en matière de logement que les propriétaires : une fois qu'ils ont éprouvé des besoins impérieux de logement, un peu moins de la moitié (43 %) des locataires avaient encore un BIL cinq ans plus tard, comparativement à 29 % des propriétaires (SCHL, 2021).

Ceci est étroitement lié aux différences de revenus entre ces groupes. Les propriétaires ont tendance à avoir des revenus nettement plus élevés que les locataires (SCHL, 2019), de sorte que si les propriétaires ont tendance à payer plus pour le logement en termes absolus, les locataires consacrent généralement une plus grande proportion de leur revenu au logement.

### **La plupart des besoins impérieux de logement sont liés à l'abordabilité.**

Bien que le besoin impérieux de logement soit défini en matière d'abordabilité, de convenance et de suffisance du logement, pour la plupart des personnes canadiennes dans le besoin, il s'agit uniquement d'un problème de coût du logement. Parmi les personnes ayant un besoin de logement, la grande majorité a un besoin parce qu'elle

n'atteint pas la norme d'abordabilité (76 %) plutôt que parce qu'elle vit dans un logement qui n'est pas convenable ou suffisant (voir la figure 3).

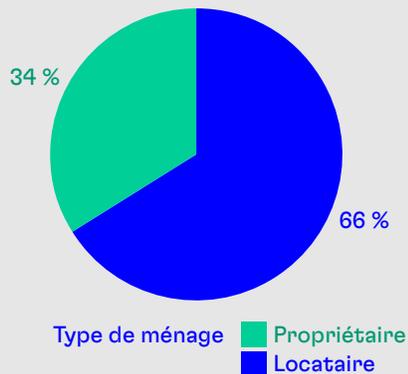
Il n'est pas surprenant qu'étant donné sa relation avec l'abordabilité au logement, le besoin impérieux de logement soit presque entièrement un problème rencontré par les personnes à faible revenu. En 2016, 80 % des ménages canadiens ayant un BIL se situaient dans la tranche inférieure de 20 % des revenus des ménages, et presque tous (98 %) se situaient dans la tranche inférieure de 40 % des revenus des ménages (SCHL, 2021).

### **Les femmes et les personnes autochtones sont plus préoccupées par la convenance et la suffisance de leur logement que le reste de la population.**

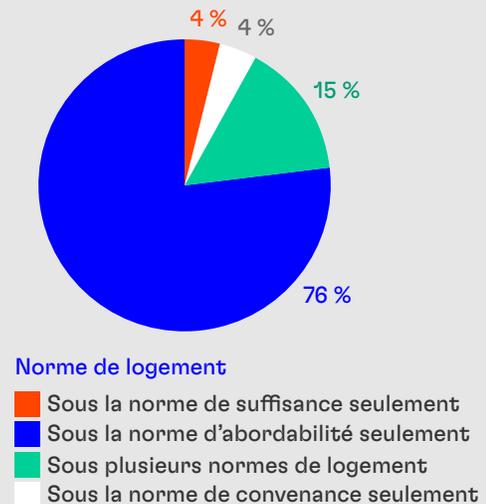
Les besoins impérieux de logement liés à la convenance et à la suffisance sont plus prédominants chez certains groupes que dans la population générale. Les données suggèrent que les femmes, surtout celles qui ont un faible revenu, rencontrent de nombreux problèmes liés à la convenance et à la suffisance du logement. En particulier, de nombreuses femmes en situation d'itinérance ou ayant un besoin de logement déclarent avoir connu des problèmes de sécurité, souvent liés à la violence, à l'abus ou au harcèlement (Schwan et coll., 2021). Les problèmes liés à la suffisance et à la convenance sont également plus fréquents dans les ménages autochtones que dans la population générale (Baspaly et coll., 2021).



**FIGURE 2** ▪ Personnes ayant des besoins impérieux de logement, selon le mode d'occupation (2016)



**FIGURE 3** ▪ Personnes ayant un besoin impérieux de logement, selon la norme de besoin impérieux de logement (2016)



### Les personnes en situation d'itinérance ont un revenu très faible.

Les personnes vivant dans un refuge ont tendance à avoir un très faible revenu : le revenu médian après impôts des personnes vivant dans un refuge sans domicile fixe était inférieur à 13 000 \$, la majorité des personnes vivant dans un refuge n'ont aucun revenu d'emploi, et la grande majorité (86 %) se situe en dessous de la mesure de faible revenu (MFR)<sup>22</sup> (McDermott et coll., 2019).

### L'expérience de l'itinérance varie selon le genre.

La majorité des personnes vivant dans un refuge sont des hommes, dont la plupart sont seuls (McDermott et coll., 2019). Toutefois, la proportion plus faible de femmes dans les refuges ne signifie pas qu'il n'y a pas d'itinérance chez les femmes. Les femmes sont plus susceptibles d'être en situation d'itinérance « cachée », comptant sur « des soutiens relationnels, précaires et dangereux pour survivre à l'instabilité de logement » (Schwan et coll., 2021b). Les femmes et les personnes issues de la diversité de genre ont des parcours distincts de ceux des hommes vers l'itinérance, et des expériences distinctes lorsqu'elles sont en situation d'itinérance. Plus particulièrement, de nombreuses femmes deviennent en situation d'itinérance après avoir subi de la violence de la part de leur partenaire intime ou au sein de leur famille. Une forte proportion de femmes cite la violence comme cause de sa situation d'itinérance (ibid.).

<sup>22</sup> As of 2016.



## 3.3 OÙ LES BESOINS EN LOGEMENT SONT-ILS LES PLUS IMPORTANTS AU CANADA?

### Les besoins en logement sont les plus importants dans les territoires.

Le Nunavut connaît une crise du logement : près de la moitié (47 %) de la population a un besoin impérieux de logement, et plus d'une personne sur 1 000 vit dans un hébergement d'urgence (voir les figures 4 et 5).<sup>23</sup> Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut ont la plus forte proportion de résidents de refuges au pays, et tous trois se classent parmi les cinq territoires et provinces où les besoins impérieux de logement sont les plus importants.

### Parmi les provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont les besoins les plus importants, suivis des provinces des Prairies.

Parmi les provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique affichent le taux le plus élevé de besoins impérieux de logement dans l'ensemble, soit 13,1 % et 12,6 % respectivement, ce qui est beaucoup plus élevé que le taux pour l'ensemble du Canada, qui est de 10,6 % (voir la figure 4).

Dans chacune de ces provinces, cela est dû aux taux élevés de besoins de logement dans les grandes régions métropolitaines : Toronto a le taux de BIL le plus élevé de toutes les RMR du pays (19,1 %), et 8 des 10 régions métropolitaines ayant les taux de BIL les plus élevés se trouvent en Ontario, y compris de nombreuses petites régions métropolitaines comme Belleville (15,4 %), Peterborough (15,1 %) et Barrie (14,4 %).<sup>24</sup> Les deux autres municipalités figurant parmi les 10 premières au classement du BIL sont Vancouver (17,6 %) et Victoria (14,2 %).

La Colombie-Britannique et l'Ontario ont tous les deux une importante population vivant dans un refuge et se

classent respectivement au deuxième et au troisième rang des provinces pour la population vivant dans un refuge par personne (seuls l'Alberta et les territoires ont une population vivant dans un refuge plus élevée par personne). Les données suggèrent que l'itinérance a considérablement augmenté en Ontario depuis 2010, en particulier dans les petites municipalités à croissance rapide, potentiellement en raison du déplacement des personnes en situation d'itinérance de Toronto (Strobel et coll., 2021).

La Saskatchewan (11,7 %) présente également un taux élevé de besoin impérieux de logement, tandis que le Manitoba se rapproche du taux à l'échelle nationale (10,2 %). En Saskatchewan et au Manitoba, la population vivant dans un refuge par personne est inférieure à celle de l'ensemble du pays. L'Alberta, bien qu'ayant des taux de besoins impérieux de logement inférieurs à ceux du Canada en général, comptait (au moment du recensement) le plus grand nombre de personnes vivant dans des refuges, ajusté en fonction de la population.<sup>25</sup>

### Le Québec et les provinces de l'Atlantique ont des taux de besoins impérieux de logement inférieurs à ceux de l'ensemble du pays.

Le Québec a le plus faible taux de besoins impérieux de logement au Canada et une proportion de résidents de refuges nettement inférieure à celle des autres provinces ayant de grandes régions métropolitaines. Parmi les 10 RMR du Canada ayant les plus faibles taux de BIL, 5 sont au Québec.

Les provinces de l'Atlantique (à l'exception de la Nouvelle-Écosse) ont également des taux plus faibles de BIL et une proportion de résidents de refuges plus petite que les autres régions du pays.

<sup>23</sup> Dans cette section, par « population vivant dans un refuge » ou « population vivant dans un hébergement d'urgence », nous entendons les personnes qui ont été recensées comme « résidentes habituelles » d'un refuge pour les personnes sans domicile fixe, d'un hébergement pour femmes victimes de violence et leurs enfants ou d'un autre refuge ou hébergement avec assistance lors du Recensement de 2016. Pour obtenir plus de détails sur la façon dont les personnes vivant dans des refuges participent au recensement, consultez McDermott (2019).

<sup>24</sup> Statistique Canada (Recensement 2016).

<sup>25</sup> Cela peut être partiellement dû au fait que de nombreuses personnes en Alberta ont été déplacées en raison des incendies de forêt en 2016 (voir McDermott et coll., 2019 pour lire une discussion approfondie).



FIGURE 4 • Pourcentage de personnes canadiennes ayant un BIL (2016)<sup>26</sup>

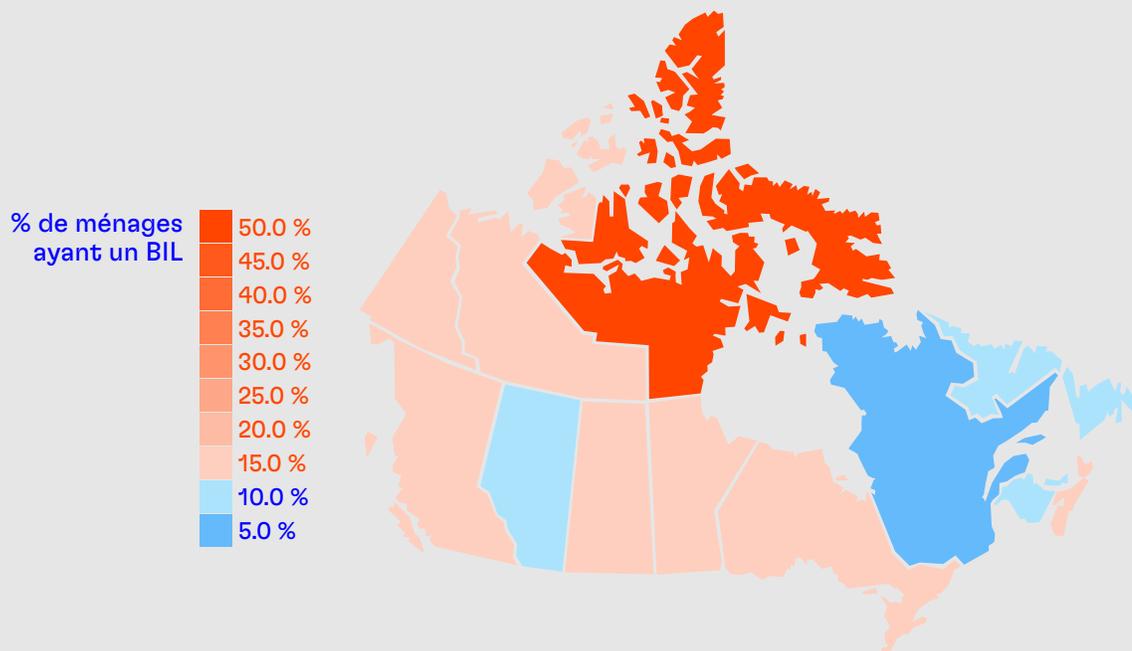
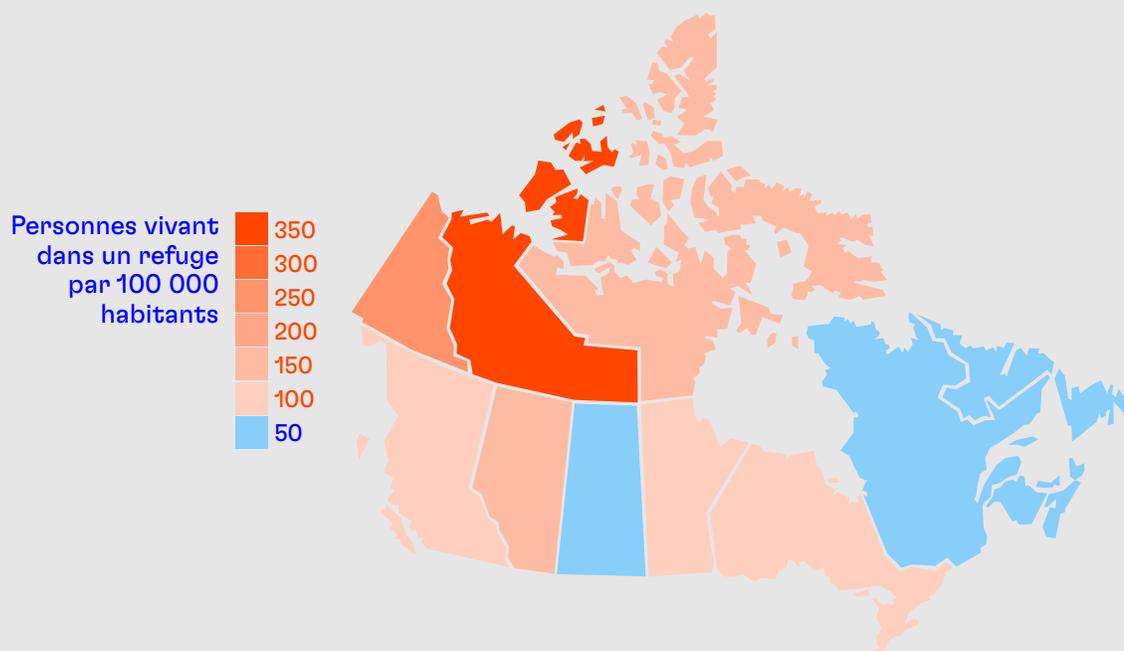


FIGURE 5 • Personnes vivant dans un refuge par 100 000 habitants (2016)



26 Remarque : Ces cartes utilisent une échelle bidirectionnelle. Les zones de couleur claire sont proches de la moyenne nationale pour la statistique concernée. Plus une zone est colorée en rouge, plus elle est au-dessus du taux national de besoins en logement. Inversement, plus une zone est colorée en bleu, plus elle est en dessous du taux national de besoins.



# 4. État d'avancement de la SNL dans la création d'une offre de logements locatifs

## 4.1 QUEL EST LE MONTANT DES FONDS ENGAGÉS À CE JOUR?

**Un financement d'environ 10,3 milliards de dollars (un quart du financement prévu) a été engagé jusqu'à présent. Environ 80 % de ce financement sont des prêts, le reste étant des subventions.**

Au 30 juin, environ 10,5 milliards de dollars de financement ont été engagés pour créer, réparer ou renouveler l'offre de logements locatifs dans le cadre de l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL), du Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) et de l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). Ces chiffres représentent environ 24 % du financement total prévu pour ces trois programmes (Gouvernement du Canada, 2021).<sup>27</sup>

Il est important de noter que ces chiffres comprennent à la fois les *prêts* et les subventions de la SCHL.

Cette distinction est essentielle. Du point de vue du gouvernement, les prêts ne sont pas des « dépenses », car ils sont remboursés par les promoteurs. Les coûts d'émission de prêts (pour les coûts d'exploitation, les assurances, etc.) pour le gouvernement ne représentent généralement qu'une petite fraction de la valeur nominale (Segel-Brown, 2019). Du point de vue des promoteurs, comme les prêts doivent être remboursés, ils incitent moins à créer une offre qu'une subvention de même valeur nominale (*ibid.*).

Au total, la majorité (80 %) du financement était sous forme de prêts, le reste étant des subventions. Cela s'explique par le fait que l'iFCLL, qui est entièrement un programme de prêts, est le programme le plus important en termes de financement total dans le portefeuille.

**TABLEAU 1 • Engagements de financement de la SCHL, programmes unilatéraux d'offre de logements locatifs de la SNL**

PROGRAMME	PRÊTS DE LA SCHL (MILLIONS)	SUBVENTIONS DE LA SCHL (MILLIONS)	TOTAL (MILLIONS)
Initiative Financement de la construction de logements locatifs	6 572 \$	s.o.	6 572 \$
Fonds national de co-investissement pour le logement	1 693 \$	1 008 \$	2 700 \$
Initiative pour la création rapide de logements	s.o.	1 005 \$	1 005 \$
<b>Total, tous les programmes</b>	<b>8 265 \$</b>	<b>2 007 \$</b>	<b>10 277 \$</b>

Remarque : Les chiffres sont exacts au 30 juin 2021. Tous les chiffres sont arrondis au million le plus proche.

<sup>27</sup> Y compris les engagements du Budget 2021



**Presque tous les prêts et la majeure partie du financement total ont été accordés à des promoteurs privés.**

Au total, la majorité (57 %) du financement total du portefeuille est allée à des promoteurs privés. Ce financement a été accordé principalement par l'iFCLL et en grande partie sous la forme de prêts : 73 % des prêts ont été accordés à des promoteurs privés, dont la quasi-totalité a transité par l'iFCLL.

**Les municipalités ont reçu la majorité des subventions. Toutefois, une grande partie de ce financement et la quasi-totalité des subventions accordées aux municipalités par le biais du FNCIL ont été consacrées à un seul projet de réparation.**

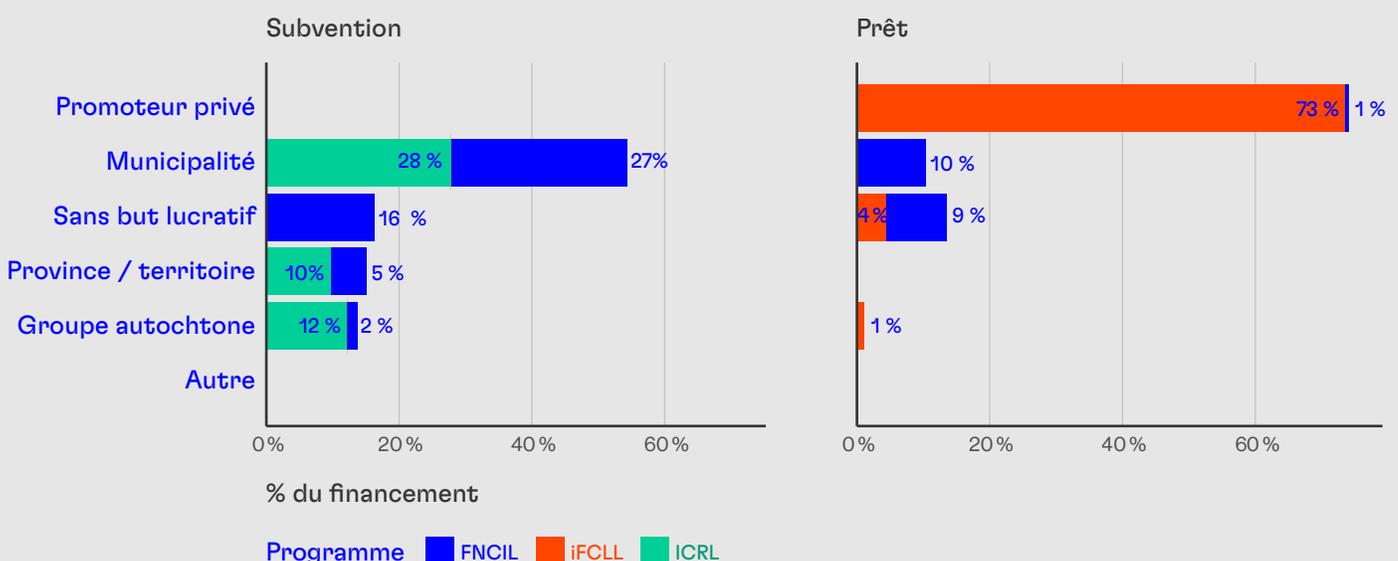
Les municipalités ont reçu environ 55 % des subventions (environ 1,1 milliard de dollars) (voir la Figure 6). Cependant, près de la moitié de ces fonds ont été alloués à un seul projet de portefeuille, un projet de la Toronto Community Housing Corporation (TCHC) financé par le FNCIL pour rénover près de 60 000 logements existants à Toronto.

Par conséquent, les municipalités situées en dehors de Toronto ont reçu relativement peu de subventions du FNCIL. Si l'on exclut le FNCIL, les municipalités ont reçu moins de 600 millions de dollars de subventions, dont seulement 7 millions de dollars par le biais du FNCIL. Les municipalités ont reçu un peu plus de subventions de l'ICRL que du FNCIL. Dans l'ensemble, une proportion relativement importante des subventions (27 %) a été consacrée à la réparation de l'offre de logements existants, en grande partie aux logements de la TCHC.

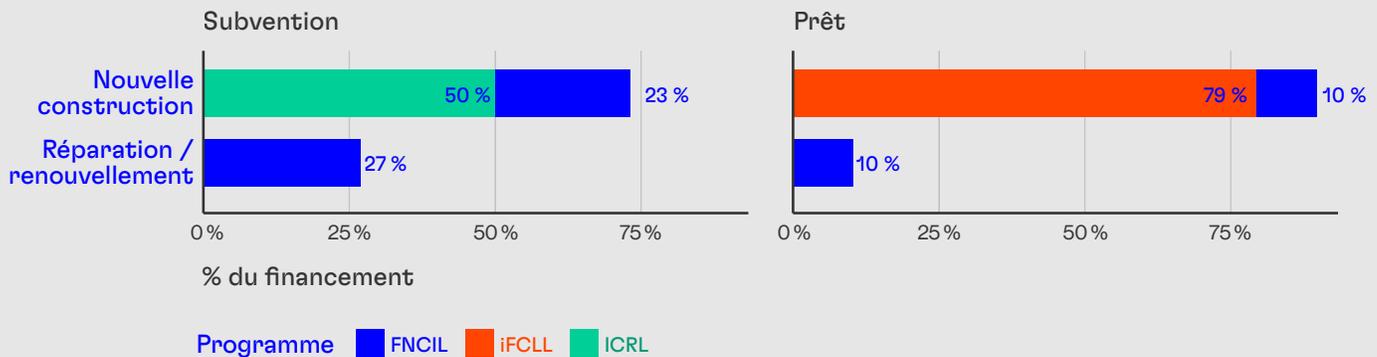
**Les groupes autochtones ont reçu une proportion relativement importante des subventions jusqu'à présent.**

Les groupes autochtones ont reçu près de 14 % des subventions, dont la quasi-totalité provient de l'ICRL (voir la figure 6). Alors qu'environ un quart des projets se trouvent au Québec, au moins une subvention de l'ICRL a été accordée à un groupe autochtone dans chaque province et territoire, à l'exception du Nunavut.

**FIGURE 6 • Financement de la SCHL par type de promoteur, principaux programmes unilatéraux d'offre de logements locatifs de la SNL**



**FIGURE 7 • Financement de la SCHL par type de projet, principaux programmes unilatéraux d'offre de logements locatifs de la SNL**



## 4.2 COMBIEN DE LOGEMENTS LOCATIFS ONT ÉTÉ CRÉÉS JUSQU'À MAINTENANT?

**Les trois plus grands programmes unilatéraux d'offre de logements locatifs permettront de créer environ 34 900 nouveaux logements locatifs et de réparer environ 60 700 logements existants.**

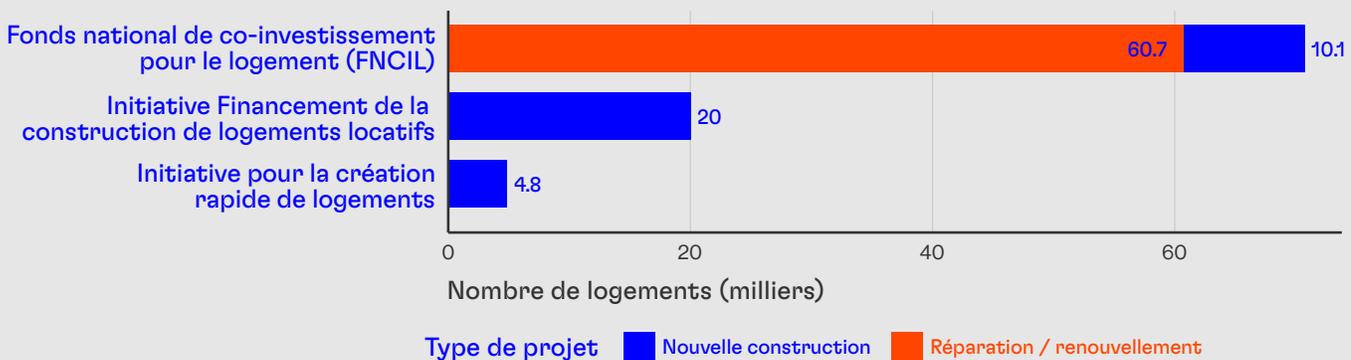
Dans l'ensemble, plus de 95 000 logements<sup>28</sup> sont prévus, en cours ou achevés par les projets d'offre de logements locatifs du SNL étudiés (voir figure 8). Près des deux tiers des logements (environ 60 700) sont des réparations ou des renouvellements de l'offre de logements existants, tandis que le reste des logements (environ 34 900) sont nouvellement construits.

Presque toutes les réparations et tous les renouvellements sont financés par le Fonds national de co-investissement pour le logement. Bien que le FNCIL ait produit ou réparé le plus grand nombre de logements dans l'ensemble, moins de 15 % d'entre eux sont de nouvelles constructions. La majeure partie de l'offre de nouveaux logements (environ 20 000 logements) sera produite par l'iFCLL.

<sup>28</sup> Ce nombre comprend d'autres types de logements comme les lits d'hébergement, les logements de transition et les logements à chambres individuelles. Nous avons des données incomplètes sur le type de logement dans les projets. Sur les quelque 26 500 logements « abordables » créés par les programmes étudiés, au moins 1 600 sont d'un type « autre », ce qui inclut les logements supervisés, les chambres individuelles et les lits d'hébergement. Cependant, les données sur le type de logement sont manquantes pour certains projets du FNCIL, et tous les projets de l'ICRL, donc ce compte sous-estime probablement le nombre total de ces logements. Parmi les projets du FNCIL pour lesquels nous disposons les données, 14 % des logements créés entrent dans cette catégorie (voir figure 14). On ne sait pas exactement lesquels de ces logements sont temporaires ou permanents.



**FIGURE 8 • Offre de logements locatifs créés ou réparés par les principaux programmes unilatéraux de la SNL**



**La plupart des logements créés ou réparés répondent aux critères d'abordabilité du programme.**

Jusqu'à présent, les programmes d'offre étudiés ont permis de créer environ 26 500 nouveaux logements répondant aux critères d'abordabilité des programmes, tout en réparant un peu moins de 55 000 logements abordables existants. Pour les logements réparés, l'abordabilité est définie selon les exigences provinciales ou municipales pertinentes en matière d'abordabilité du logement (c'est-à-dire que les logements doivent être considérés comme « abordables » par la province, la municipalité ou le territoire pertinent).

Il convient de noter que les critères d'abordabilité utilisés par ces trois programmes varient considérablement d'un programme à l'autre (voir le tableau 2 : Critères d'abordabilité des programmes). Comme nous le voyons au point 5. *Analyse des écarts*, les critères d'abordabilité utilisés par l'iFCLL produisent régulièrement des logements dont les loyers dépassent largement le loyer moyen du marché dans leur région.

**Les logements abordables créés par l'iFCLL, le FNCIL et l'ICRL jusqu'à présent ne pourraient répondre qu'à une petite partie des objectifs de la SNL pour sortir les ménages du besoin impérieux de logement.**

Dans la figure 9, nous comparons le nombre de logements abordables du programme réparés ou créés avec (a) les engagements de la SNL à retirer les ménages du besoin impérieux de logement, et (b) le nombre total de ménages ayant un BIL en 2016. La Stratégie nationale sur le logement vise à « sortir 530 000 familles du besoin impérieux de logement ».<sup>29</sup>

Même si nous supposons que chacun de ces logements neufs et réparés qui répondent aux critères d'abordabilité des programmes fait sortir un ménage du BIL, ces logements créés n'atteindraient à eux seuls que 15 % des objectifs du gouvernement (environ 24 % du financement total prévu a été dépensé pour ces programmes). Si l'on compare ces chiffres au nombre total de ménages ayant un BIL en 2016, ces programmes pourraient répondre aux besoins d'un maximum de 4,8 % des ménages en BIL.

Nous pouvons considérer le nombre de logements abordables selon le programme créés ou réparés comme la limite supérieure du nombre de ménages qui

<sup>29</sup> <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/nhs/guidepage-strategy>



pourraient sortir du BIL grâce à ces programmes. Comme nous l'expliquons dans la section suivante, il est peu probable que beaucoup de ces logements « abordables selon le programme » fassent sortir les ménages du BIL, car la façon dont certains programmes définissent l'abordabilité signifie souvent que les logements que la SNL considère comme abordables demandent un loyer mensuel plus élevé que les logements déjà offerts sur le marché. De plus, tous les logements réparés ou renouvelés ne feront pas sortir un ménage du BIL, puisque les réparations pourraient réduire le nombre total de logements dans l'immeuble, que les loyers pourraient augmenter en même temps que les réparations, et que de nouveaux logements réparés fourniraient déjà un logement abordable à un ménage qui serait autrement dans le besoin. Enfin, une certaine proportion

de ces logements sont probablement des logements temporaires, plutôt que des logements permanents, et ne pourraient donc pas faire sortir un ménage du BIL.<sup>30</sup>

Nous notons que, bien que ces programmes représentent une proportion importante du financement de la SNL, ils ne sont qu'une partie de la Stratégie nationale sur le logement qui pourrait répondre aux besoins impérieux de logement, qui comprend d'autres sources de financement pour créer une offre de logements et offrir du soutien aux locataires.

We note that while these programs represent a sizable proportion of NHS funding, they are only one part of the National Housing Strategy which could address core housing need, which includes other sources of funding to create housing supply and offer supports to renters.

**FIGURE 9 • Nombre de logements abordables créés par les principaux programmes d'offre de logement de la SNL par rapport au nombre de ménages ayant un besoin impérieux de logement.<sup>31</sup>**



30 Nous faisons remarquer que le nombre de ménages ayant un BIL à partir du recensement de 2021 devrait être plus élevé qu'en 2016.

31 Voir la note de bas de page 32.



# 5. Analyse des écarts

## 5.1 COMMENT L'ABORDABILITÉ EST-ELLE DÉFINIE PAR LES PROGRAMMES D'OFFRE DE LOGEMENTS DE LA SNL?

**Contrairement aux autres grands programmes de logement, l'iFCLL évalue l'abordabilité par rapport au revenu médian des familles. Comparativement aux autres façons d'évaluer l'abordabilité employées dans les programmes de la SNL, cette définition est moins susceptible de produire des logements qui répondent aux besoins des personnes seules et des locataires.**

Parmi les projets de l'iFCLL étudiés, la grande majorité des logements répondent à la norme d'abordabilité de l'iFCLL : 80 % des logements des ensembles financés par l'iFCLL sont considérés comme « abordables », selon les données internes de la SCHL. Toutefois, cela dépend en grande partie de la manière unique dont l'« abordabilité » est définie pour l'iFCLL.

Le critère d'abordabilité de l'iFCLL est calculé par rapport au revenu médian des familles (et non des ménages) dans la région où se situe le projet (voir le tableau 2).<sup>32</sup> Cette distinction est importante : alors que les ménages comprennent les personnes vivant avec des colocataires et celles vivant seules, les familles de recensement ne comprennent que les ménages dirigés par des couples mariés ou en union libre ou les ménages monoparentaux. La différence de revenu médian des ménages entre ceux qui font partie d'une famille de recensement et ceux qui

n'en font pas partie est importante : en 2019, le ménage familial médian au Canada a gagné 90 390 \$ avant impôts, tandis que le ménage médian qui ne fait pas partie d'une famille de recensement n'a gagné que 31 150 \$.<sup>33</sup> Ce chiffre est encore faussé par le fait qu'il inclut à la fois les ménages locataires et les ménages propriétaires : le revenu médian des ménages locataires est presque certainement inférieur à celui des propriétaires dans la plupart des régions. Il convient également de noter que cette définition est en décalage avec la manière dont les villes évaluent généralement l'abordabilité (Institut urbain du Canada, 2021).

Une autre caractéristique unique du critère d'abordabilité de l'iFCLL est qu'il est uniforme pour tous les types de logements. Alors que les approches basées sur les loyers du marché font une comparaison avec d'autres logements de la même taille (par exemple, des logements de 2 chambres), dans le cadre de l'iFCLL, l'abordabilité est évaluée de manière uniforme, quelle que soit la taille du logement. Par exemple, si le revenu médian des ménages de la région est de 70 000 \$ par an, un studio dont le loyer mensuel est de 1750 \$ sera considéré comme « abordable » par l'iFCLL, alors qu'une maison de 3 chambres dont le loyer mensuel est de 2000 \$ ne le sera pas.

<sup>32</sup> Ceci a été confirmé par des représentants de la SCHL.

<sup>33</sup> Statistique Canada, Tableau : 11-10-0009-01.



**Le FNCIL définit l'abordabilité par rapport aux loyers médians du marché, ce qui signifie que les critères d'abordabilité varient selon la taille du logement, et tient mieux compte du marché auquel sont confrontés les locataires que l'iFCLL.**

Contrairement à l'iFCLL, le FNCIL définit l'abordabilité par rapport au loyer médian du marché : dans les logements abordables selon le FNCIL, le loyer doit être inférieur ou égal à 80 % du loyer médian du marché (LMM). Cette définition évite certains des pièges de la définition de l'iFCLL. Comme le LMM est calculé en fonction de la taille du logement, ce qui est considéré comme « abordable » est différent pour un studio et pour une maison de 3 chambres. En rattachant l'abordabilité au marché locatif, cette définition ne reflète que le marché auquel sont confrontés les locataires, alors que les définitions fondées sur le revenu incluent également les revenus des propriétaires.

Cette approche présente toutefois certains inconvénients. Premièrement, de nombreux ménages pourraient avoir un besoin impérieux de logement tout en payant un loyer inférieur à celui du marché. Il est aussi important de constater que le loyer moyen du marché peut ne pas refléter le marché auquel sont confrontés les locataires. En effet, dans les régions ayant des lois de contrôle des loyers, les loyers des logements occupés sont habituellement plus faibles que le loyer moyen des logements offerts en location. De plus, le loyer moyen du marché est calculé relativement à la région métropolitaine de recensement plutôt qu'aux quartiers individuels.

**L'ICRL semble susceptible de produire des logements aux loyers qui pourraient répondre aux besoins des personnes à faibles revenus et réduire le besoin impérieux de logement.**

Comme l'iFCLL, l'ICRL définit l'abordabilité en fonction du revenu. Contrairement à l'iFCLL, cependant, il prend en compte (a) le revenu personnel, plutôt que le revenu du ménage (b) les revenus des personnes ayant un « grave besoin de logement » (voir tableau 2). Par conséquent, l'ICRL produit presque certainement des logements aux loyers inférieurs à ceux des logements de l'iFCLL, toutes autres choses étant égales. Il est aussi possible que l'ICRL produise des logements aux loyers inférieurs à ceux de certains ensembles du FNCIL. De plus, ces critères semblent être conçus pour cibler directement les besoins impérieux en matière de logement. En effet, selon les représentants de la SCHL, ces critères suggèrent que les logements doivent demander un loyer ne dépassant pas 30 % du revenu du ménage de la personne occupante. Puisque le programme cible explicitement les personnes dans le besoin, cela suggère que chaque logement financé par l'ICRL permettrait par définition à un ménage de ne plus être dans le besoin.



**TABLEAU 2 - Critères d'abordabilité des programmes**

PROGRAMME	DÉFINITION DU TERME « ABORDABLE »	PROPORTION DE LOGEMENTS QUI DOIVENT RÉPONDRE À LA DÉFINITION D'« ABORDABLE »	LA DURÉE DE VIE DES LOGEMENTS DOIT CORRESPONDRE À LA DÉFINITION DU TERME « ABORDABLE »
Initiative Financement de la construction de logements locatifs <sup>34</sup>	<p>Le loyer doit être :</p> <p>(a) Inférieur ou égal à 30 % du revenu brut médian, des familles économiques de la région*; OU</p> <p>(b) « L'abordabilité des logements locatifs du projet est définie dans le cadre d'un autre accord ou programme gouvernemental. »</p> <p><b>ET</b></p> <p>Le revenu brut de location résidentielle réalisable du projet doit être inférieur ou égal à 90 % du revenu brut potentiel.</p>	Au moins 20 % des logements	Au moins 10 ans
Fonds national de co-investissement pour le logement	Le loyer doit être inférieur ou égal à 80 % du loyer médian du marché	Au moins 30 % des logements	Au moins 20 ans
Initiative pour la création rapide de logements <sup>35</sup>	Moins de 30 % du revenu brut pour les « personnes et populations ciblées qui sont, ou seraient autrement, en grave besoin de logement* ou les personnes en situation ou à risque imminent d'itinérance* »	100 % des logements	Au moins 20 ans

\* Une \*région est définie comme la région métropolitaine de recensement (ou l'agglomération de recensement, pour les projets qui ne sont pas dans une RMR) dans laquelle le projet est situé.

\*\* Un ménage a un « grave besoin de logement » s'il consacre 50 % ou plus de son revenu brut au logement.

\*\*\* On dit qu'une personne est « à risque imminent d'itinérance » si sa situation actuelle de logement prendra fin dans les 2 mois, et qu'« aucune résidence ultérieure n'a été établie ».

34 SCHL, « Grille des résultats sociaux » de l'IFCLL 35 SCHL, « Initiative pour la création rapide de logements – Faits saillants de l'ICRL »



## 5.2 L'OFFRE LOCATIVE QUI A ÉTÉ CRÉÉE EST-ELLE ABORDABLE POUR LES PERSONNES AYANT UN BESOIN IMPÉRIEUX DE LOGEMENT?

**Moins de 40 % des logements de l'iFCLL pourraient faire sortir les ménages à revenus moyens du BIL, et presque aucun ne pourrait faire sortir les ménages à faibles revenus du BIL.<sup>36</sup>**

Dans la figure 10, nous comparons la proportion de logements répondant aux critères d'abordabilité de l'iFCLL (barre bleue) au nombre de logements qui répondraient à la même norme si elle était calculée par rapport aux revenus des types de ménages auxquels le logement conviendrait (barre rouge). Nous estimons la norme pour les logements d'une chambre par rapport aux revenus des ménages composés d'une personne seule, et pour tous les autres logements d'une chambre par rapport aux ménages composés d'une famille seulement. Selon cette norme, le nombre de logements qui coûteraient moins de 30 % du revenu médian, et qui pourraient donc sortir le ménage moyen du besoin impérieux de logement, diminue considérablement : alors que 80 % des logements répondent aux critères d'abordabilité de l'iFCLL, seulement 38 % répondent à ce même critère calculé par rapport au type de famille concerné. De plus, comme nous le faisons remarquer au point 3. Profil des besoins, les ménages à revenu médian sont beaucoup moins susceptibles d'avoir un besoin impérieux de logement que les ménages à faible revenu.

Cela est dû en grande partie aux logements d'une chambre et aux studios : alors qu'essentiellement tous les logements de deux chambres ou plus dans les projets de l'iFCLL seraient abordables pour la famille médiane de la région, seulement 6 % des logements d'une chambre et des studios demandent des loyers inférieurs à 30 % du revenu médian des personnes seules de la région (voir la figure 10).

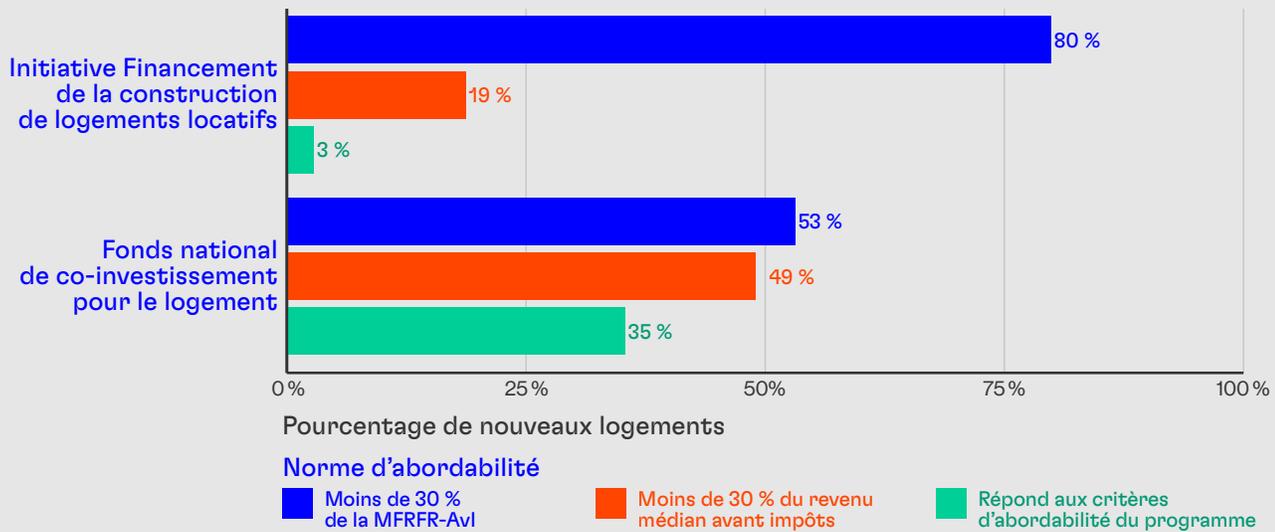
Nous calculons également la proportion de logements dans les ensembles financés par l'iFCLL dont les loyers moyens sont inférieurs à 30 % de la mesure de faible revenu avant impôts (MFRFR-Apl), un indicateur commun de la pauvreté de revenu. En 2017, 12,7 % des personnes canadiennes étaient en situation de pauvreté selon cette mesure.<sup>37</sup> Nous constatons que seulement 3 % des logements dans les ensembles financés par l'iFCLL demandent des loyers inférieurs à 30 % de la MFRFR-Apl. En d'autres termes, une famille à faible revenu aurait un besoin impérieux de logement si elle vivait dans 97 % des nouveaux logements créés par l'iFCLL. Il est donc probable que l'iFCLL n'aura qu'un effet très limité sur la réduction des besoins impérieux de logement parmi les personnes à faibles revenus, un groupe qui constitue la majorité des personnes ayant un besoin.

<sup>36</sup> Veuillez noter que tout au long de notre analyse, puisque nous n'avons pas pu avoir accès à des données granulaires sur les loyers, nous supposons qu'il n'y a pas de variation du prix des loyers entre les logements répondant aux critères d'abordabilité du programme, de même taille, dans le même ensemble. Par exemple, si un projet donné compte 20 logements d'une chambre répondant aux critères d'abordabilité du programme et dont le loyer moyen est de 500 \$, aux fins de l'analyse, nous traitons les 20 logements comme si leur loyer était de 500 \$. Cette hypothèse a été validée comme étant raisonnable lors d'une conversation avec des représentants de la SCHL ayant connaissance des données du programme.

<sup>37</sup> Une famille est considérée comme en situation de pauvreté selon la mesure de faible revenu familial du recensement avant impôts (MFRFR-Apl) si elle se situe en dessous de 50 % du revenu médian du ménage avant impôts. La MFRFR-Apl est calculée séparément pour les différentes tailles de ménage. Nous estimons cette mesure de l'abordabilité au loyer pour les loyers d'une chambre par rapport à la MFRFR-Apl pour les ménages d'une personne, les loyers de deux chambres par rapport à la MFRFR-Apl pour les ménages de deux personnes, et les loyers de trois chambres ou plus par rapport à la MFRFR-Apl pour les ménages de quatre personnes. Voir (EDSC, 2021b) pour une discussion plus approfondie.



**FIGURE 10** • Degré d'abordabilité, nouveaux logements créés par les principaux programmes d'offre de logement de la SNL



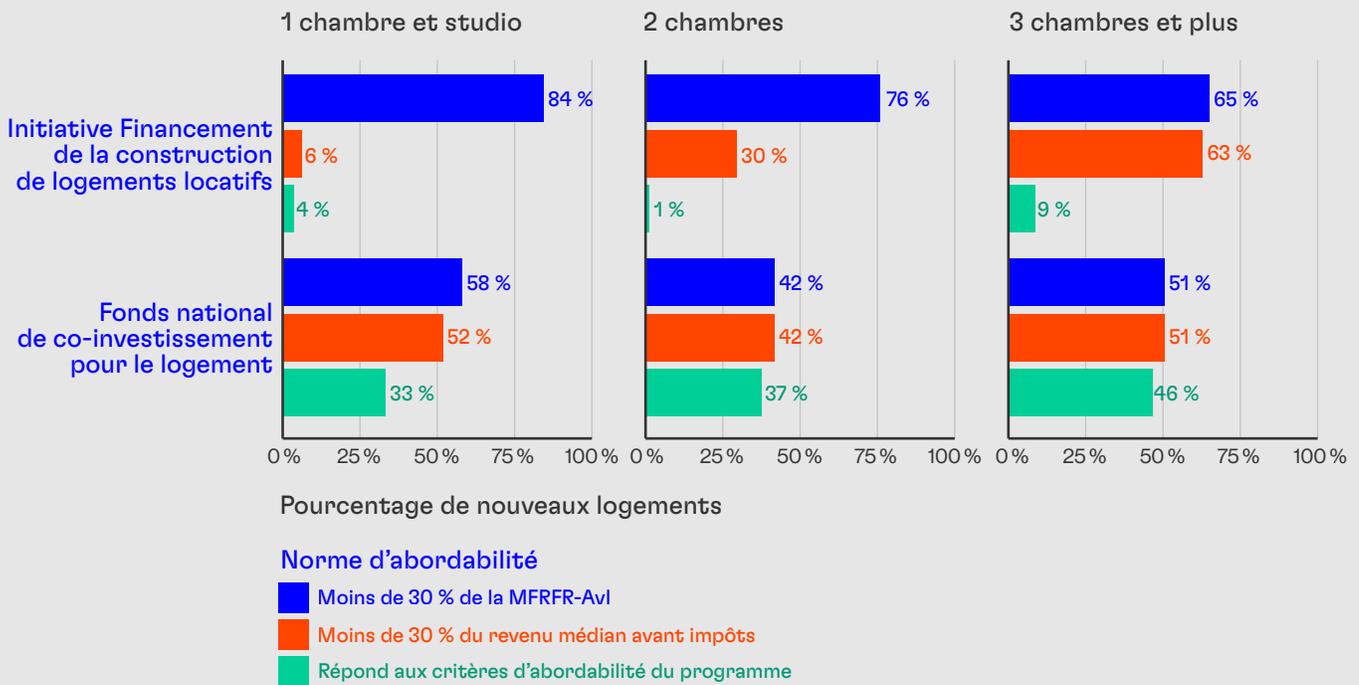
**La moitié des logements du FNCIL pourraient sortir des familles et des personnes seules du besoin impérieux de logement. Environ un tiers pourrait sortir les ménages à faible revenu du besoin impérieux de logement.**

Comme pour notre analyse de l'iFCLL, nous calculons la proportion de nouveaux logements du FNCIL qui pourraient permettre à différents types de familles de sortir du BIL, tant pour les ménages à revenu moyen que pour les ménages à faible revenu.

Nous constatons qu'environ la moitié des nouveaux logements dans les ensembles du FNCIL pourraient permettre à la famille médiane ou à la personne seule de sortir du BIL, une proportion un peu plus élevée que celle de l'iFCLL. Cependant, une proportion bien plus importante (35 %) de logements du FNCIL pourrait permettre à un ménage à faible revenu de sortir du BIL. Cela suggère que les critères d'abordabilité et la conception du programme du FNCIL sont mieux adaptés que ceux de l'iFCLL pour réduire le BIL parmi les ménages à faible revenu.



**FIGURE 11** • Degré d'abordabilité, nouveaux logements créés par les principaux programmes d'offre de logement de la SNL, selon le type de logement



**Les critères d'abordabilité de l'iFCLL produisent rarement de nouveaux logements dont les loyers sont inférieurs au loyer moyen du marché (LMM). De nombreux logements répondant aux critères d'abordabilité du programme demandent des loyers bien supérieurs à la moyenne de leur région.**

Sur les 62 projets financés par l'iFCLL pour lesquels des données étaient disponibles, seuls 23 (37 %) ont produit *certain*s logements dont le loyer était inférieur au loyer moyen du marché pour ce type de logement dans la région où le projet était situé. Il convient également de noter que presque aucun ensemble financé par l'iFCLL ne répondrait aux critères d'abordabilité du FNCIL.

De plus, dans de nombreux projets, la manière dont l'abordabilité est définie a produit des logements considérés comme « abordables » selon la norme de l'iFCLL qui demandent des loyers bien supérieurs au taux moyen du marché pour la région. Dans un cas, les logements de deux chambres abordables selon l'iFCLL dans un ensemble à Laval coûtaient 1 896 \$ par mois, plus du double du loyer mensuel moyen de deux chambres dans la région (903 \$).

Dans un autre exemple, un projet au centre-ville de Winnipeg demande 1 756 \$ par mois pour ses studios abordables selon l'iFCLL, soit 2,3 fois le loyer moyen du marché pour les studios dans ce secteur. Ce projet illustre également un autre problème lié à la définition de l'abordabilité en fonction du revenu sans tenir compte de la taille du logement : puisque l'abordabilité est évaluée uniformément pour tous les types de logements, cela décourage fortement à produire des logements à faible loyer pour les personnes seules. Dans ce projet, les loyers des studios abordables selon l'iFCLL sont essentiellement identiques aux loyers des logements de trois chambres ou plus (1 756 \$ contre 1 780 \$ par mois).

**De nombreux logements nouvellement construits du FNCIL demandent des loyers plus abordables que ceux exigés par les critères du programme.**

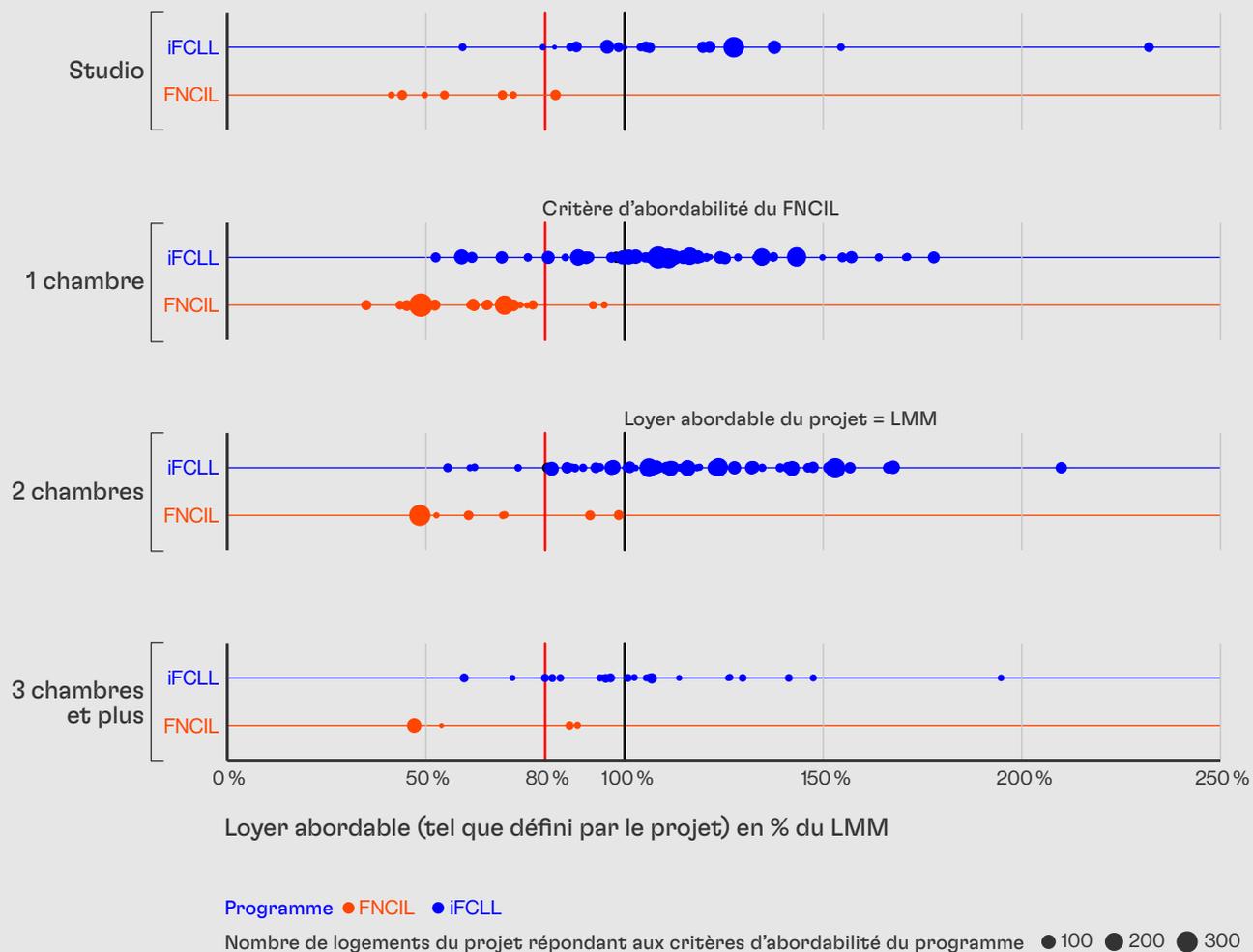
Contrairement à l'iFCLL, les loyers des logements abordables selon le FNCIL sont toujours inférieurs aux taux du marché, puisque les critères d'abordabilité stipulent que les loyers ne doivent pas dépasser 80 % du loyer moyen du marché (LMM).<sup>38</sup>

De nombreux projets du FNCIL ont produit des loyers bien inférieurs à cette norme : par exemple, le plus grand projet du FNCIL par le nombre de nouveaux logements, créé par le Region of Peel Housing Master Plan, a des loyers moyens pour les logements abordables qui sont environ la moitié du loyer du marché. D'autres projets plus petits ont produit des logements bien en dessous du marché, généralement ceux dirigés par des promoteurs à but non lucratif : sur les 10 projets ayant le plus faible rapport entre le loyer abordable du programme et le LMM, 7 sont de petits ensembles dirigés par des promoteurs à but non lucratif.

<sup>38</sup> Bien que certains logements abordables selon le FNCIL que nous étudions demandent des loyers légèrement supérieurs à cette norme, il est possible que cet écart soit dû aux dates auxquelles l'abordabilité a été évaluée. Tout au long de notre analyse, nous utilisons les données du LMM à partir de 2020; la date à laquelle l'abordabilité a été évaluée n'était pas incluse dans les données qui nous ont été fournies.



**FIGURE 12** ▪ Loyer moyen des logements répondant aux critères d'abordabilité du programme, en pourcentage du loyer moyen du marché (LMM), selon le type de logement et le programme



## 5.3 QUI EST LAISSÉ POUR COMPTE PAR L'OFFRE LOCATIVE QUI A ÉTÉ CRÉÉE?

### Presque aucun logement dans les projets financés par l'iFCLL ne pourrait sortir les familles monoparentales du besoin impérieux de logement.

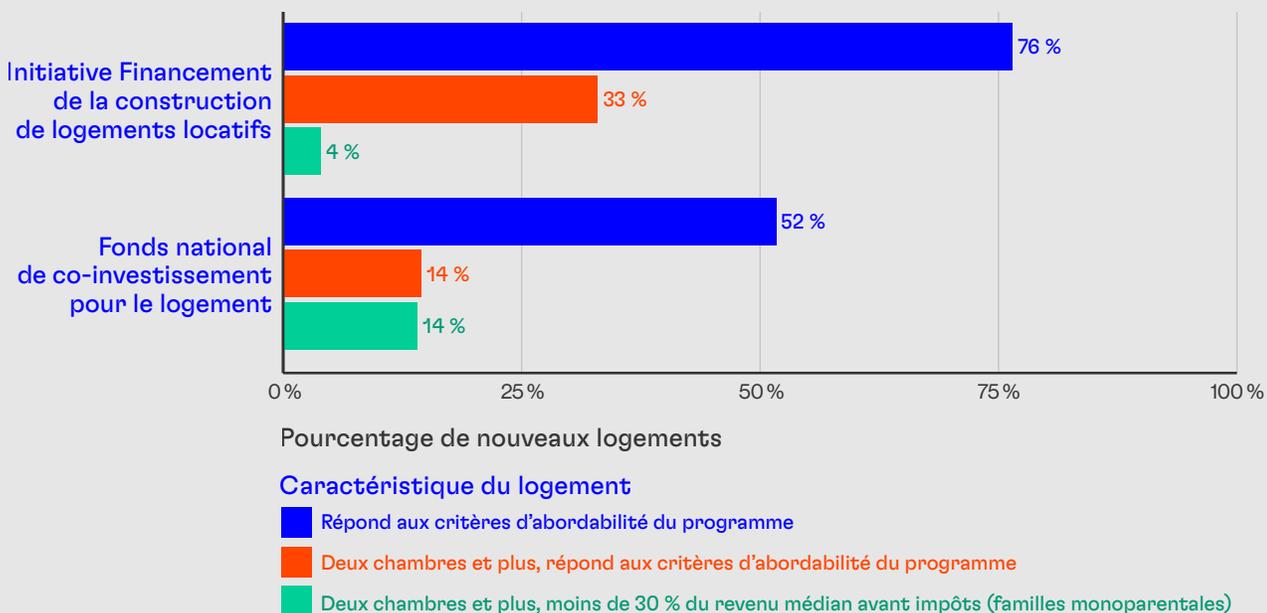
Comme nous le notons au point 3. *Profil des besoins en logement*, les ménages monoparentaux ont des taux de BIL disproportionnés. L'une des principales raisons de cette situation est l'enjeu que représente la recherche d'un logement abordable et convenable, puisque les familles monoparentales ont tendance à avoir un revenu plus faible que les autres types de familles avec enfants, tout en ayant des exigences similaires en matière de convenance du logement.

Dans la figure 13, nous analysons la mesure dans laquelle les logements des ensembles financés par la SNL répondent aux besoins des familles monoparentales en BIL. Parmi tous les logements des ensembles financés par l'iFCLL étudiés, un peu plus des trois quarts (76 %) des logements répondaient aux critères d'abordabilité de l'iFCLL, et un tiers (33 %) étaient à la fois abordables

selon l'iFCLL et comportaient deux chambres ou plus. Cependant, lorsque nous calculons la norme d'abordabilité de l'iFCLL (moins de 30 % du revenu brut médian des ménages de la région) par rapport aux revenus moyens des familles monoparentales, nous constatons que seulement 4 % des logements des projets financés par l'iFCLL répondraient à la norme. En d'autres termes, la famille monoparentale médiane aurait un besoin impérieux de logement (selon la norme de convenance ou d'abordabilité) si elle vivait dans 96 % des logements financés par l'iFCLL.

Le FNCIL s'en sort mieux que l'iFCLL selon cette norme : presque tous les logements de deux ou trois chambres qui répondent aux critères d'abordabilité du FNCIL seraient également abordables pour la famille monoparentale médiane. Cela suggère que les critères et la conception du FNCIL sont mieux adaptés à la production de logements abordables pour cette population.

FIGURE 13 • Abordabilité des logements de deux chambres ou plus, ménages monoparentaux



**Tant l'iFCLL que le FNCIL produisent peu de logements qui seraient abordables pour les personnes à très faible revenu. Cela limite la mesure dans laquelle ces logements peuvent sortir les gens d'une situation d'itinérance ou les empêcher d'y être.**

Comme nous le notons dans 3. *Profil du besoin de logement*, en moyenne, les personnes vivant dans des refuges ont généralement un revenu personnel très faible : en 2016, la personne moyenne vivant dans un refuge se situait dans la tranche des 10 % de la population ayant les revenus les plus bas au niveau national. Les résidents des refuges sont, de manière disproportionnée, des hommes seuls, alors que l'une des principales voies d'accès à l'itinérance pour les femmes est de fuir la violence de leur partenaire intime ou de leur famille. L'ensemble de ces éléments suggère que les logements très abordables adaptés aux personnes seules constituent un besoin essentiel pour les personnes en situation d'itinérance.

Bien que le FNCIL ait produit un certain nombre de logements temporaires qui pourraient être conçus pour répondre aux besoins des personnes en situation d'itinérance, comme des logements de transition, des lits d'hébergement ou des logements supervisés (voir la figure 14), les logements de ce type ne sont pas des solutions de logement abordable à long terme. Si l'on considère uniquement les logements d'une chambre et les studios (en excluant les logements de transition, les lits d'hébergement et les logements supervisés),

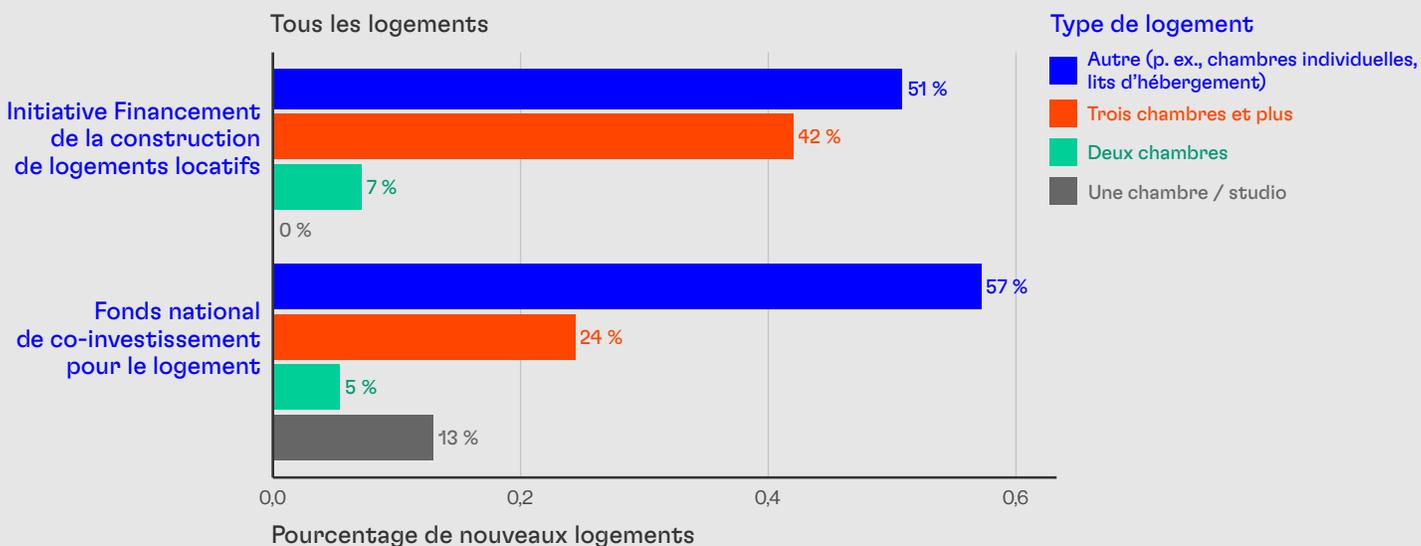
seulement 3 % des logements d'une chambre ou des studios du FNCIL qui répondent aux critères d'abordabilité du programme ont des loyers inférieurs à 30 % du 20e percentile des revenus personnels, et aucune n'a des loyers qui répondraient à la même norme pour le 10e percentile (voir la figure 15).

Aucun logement produit par l'iFCLL n'est susceptible de répondre aux besoins des personnes en situation d'itinérance à long terme : sur les plus de 3 000 logements d'une chambre ou de studios abordables construits par l'iFCLL, aucun n'a des loyers inférieurs à 30 % du revenu pour les 30 % de revenus personnels les plus bas, et seulement 4 % ont des loyers inférieurs à 30 % du revenu pour la moitié des revenus personnels les plus bas.

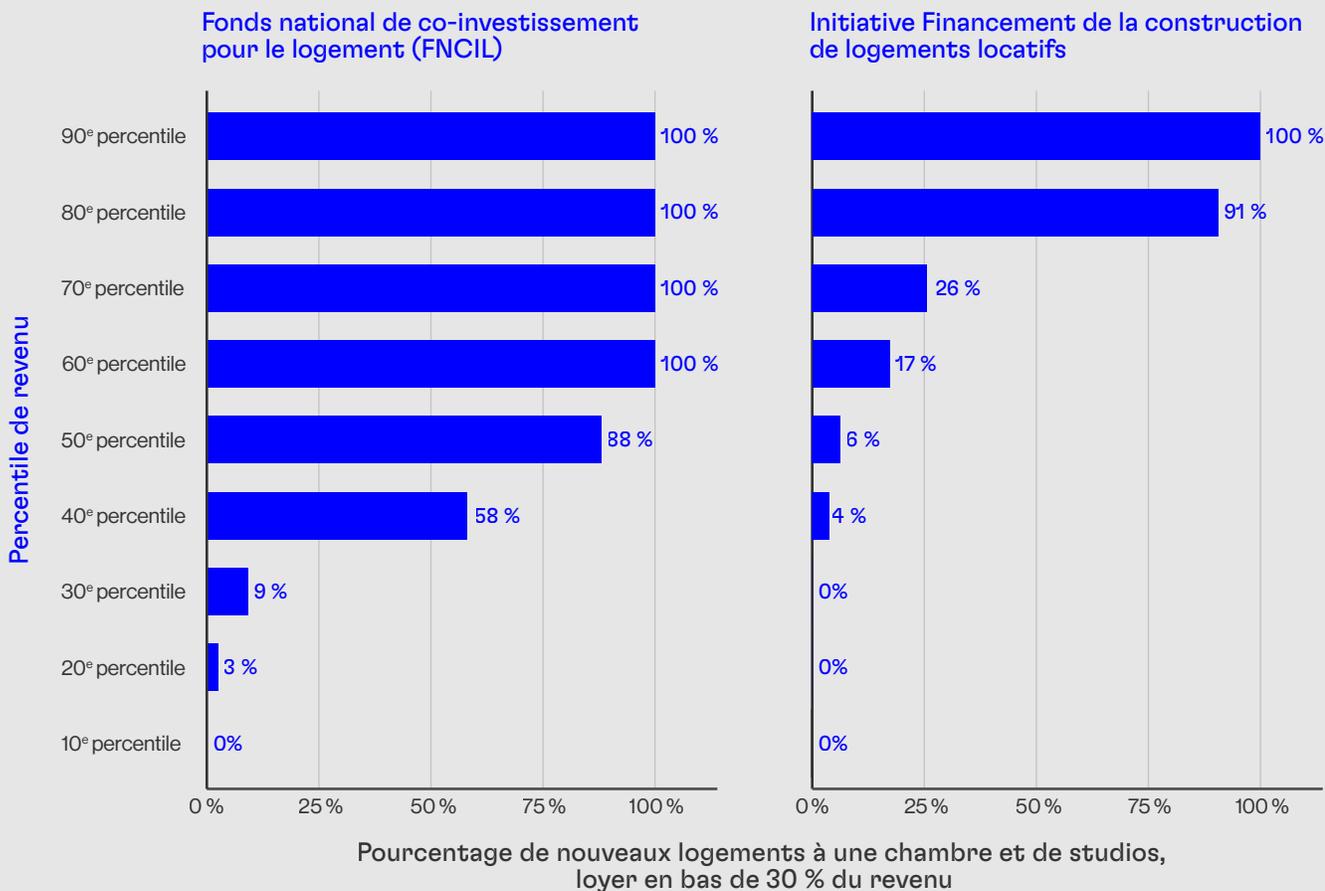
L'ICRL semble conçue pour répondre aux besoins des personnes en situation d'itinérance : les critères du programme stipulent que tous les logements doivent avoir des loyers inférieurs à 30 % du revenu brut pour les personnes « ayant de graves besoins de logement » ou « en situation d'itinérance ou à risque de l'être », ce qui suggère que l'abordabilité des logements est évaluée par rapport à un seuil de revenu inférieur à celui de l'iFCLL (voir le tableau 3). Cependant, étant donné que les données sur les loyers moyens dans les ensembles financés par l'ICRL ne font pas l'objet d'un suivi systématique, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le degré d'abordabilité des logements dans les ensembles financés par l'ICRL.



**FIGURE 14** - Logements nouvellement construits, selon le type de logement



**FIGURE 15** - Nombre de nouveaux logements d'une chambre et de studios répondant aux critères d'abordabilité du programme, avec des loyers inférieurs à 30 % du revenu brut de la région, selon le décile de revenu



# Résultats

## **1. La production de logements locatifs très abordables est essentielle pour réduire les besoins impérieux de logement et l'itinérance.**

La plupart des ménages en besoin impérieux de logement sont locataires, et la plupart sont dans le besoin parce que leur logement est inabordable pour eux. Presque tous les ménages ayant un BIL ont un revenu inférieur à la moyenne, et la plupart d'entre eux ont un revenu qui se situe dans les 20 % les plus bas au pays. Cela signifie que tout programme visant à réduire de manière importante les besoins impérieux de logement doit créer des logements locatifs qui seraient abordables pour les ménages à faible revenu.

## **2. Le besoin de logement est le plus fort et le plus répandu dans les groupes de personnes canadiennes qui ont été historiquement marginalisées et défavorisées. Ces groupes seront laissés pour compte si les logements produits ne sont pas abordables pour ceux qui en ont besoin.**

La Stratégie nationale sur le logement s'engage à accorder la priorité aux besoins des groupes vulnérables de personnes canadiennes, notamment les personnes en situation d'itinérance, les femmes et les enfants qui fuient la violence familiale, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les groupes racisés et les personnes nouvellement arrivées au pays ainsi qu'aux besoins propres aux personnes autochtones. En outre, la Loi sur la stratégie nationale sur le logement exige que la Stratégie donne la priorité aux personnes qui en ont le plus besoin. Bien que ces groupes aient des expériences distinctes en matière

de besoin de logement, beaucoup de personnes appartenant à ces groupes partagent l'expérience d'avoir de la difficulté à payer un logement. La production de logements abordables pour les personnes à faibles revenus est une étape essentielle pour respecter les engagements et les obligations du gouvernement.

## **3. L'offre créée par les programmes de la SNL étudiés dans ce rapport ne répond pas, en majeure partie, aux besoins des personnes ayant un BIL.**

La plupart des nouveaux logements créés par la SNL sont issus des projets financés par l'iFCLL et, dans une moindre mesure, par le FNCIL et l'ICRL. Très peu de logements de l'iFCLL et une minorité de logements du FNCIL seraient abordables et convenables pour les ménages à faible revenu. Bien que les logements créés par l'ICRL soient très probablement abordables pour les ménages à faible revenu, ces logements représentent une part relativement faible des logements créés. Comme nous l'avons noté, les ménages à faible revenu représentent la grande majorité des personnes en situation de besoin impérieux de logement. Par conséquent, une grande partie des logements produits jusqu'à présent n'est pas susceptible de sortir les ménages du besoin impérieux de logement.



**4. Il est essentiel d'avoir des critères d'abordabilité convenablement conçus pour réduire les besoins impérieux de logement. L'ajustement de la conception des programmes ou la réaffectation des fonds à des programmes qui ciblent efficacement les besoins impérieux de logement peut améliorer la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs.**

La façon dont l'« abordabilité » est évaluée pour les différents programmes peut produire des différences spectaculaires dans le nombre de besoins qui peuvent être satisfaits par ces programmes. Bien que l'initiative Financement de la construction de logements locatifs ait produit la majeure partie des nouveaux logements considérés comme « abordables » par la Stratégie nationale sur le logement, les critères du programme n'ont pas été calibrés efficacement pour réduire les besoins impérieux de logement. En outre, les effets de l'offre de l'iFCLL ne semblent pas exercer une pression à la baisse sur les loyers, puisque très peu de logements produits ont des loyers inférieurs au loyer moyen du marché. D'autres programmes semblent avoir un plus grand potentiel pour produire de nouveaux logements abordables pour les personnes dans le besoin. Cependant, l'ICRL a reçu comparativement peu de financement et la majorité du financement du FNCIL a été engagée dans les réparations.

Étant donné l'importance accordée au programme dans le portefeuille de la SNL, la réaffectation de fonds au détriment de l'iFCLL vers des programmes mieux adaptés pour produire des logements abordables aux ménages à faible revenu ou l'ajustement de la conception du programme pour mieux cibler les personnes dans le besoin pourrait améliorer la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs et à faire progresser le droit au logement.

**5. Même si l'iFCLL et le FNCIL produisaient des logements très abordables, le nombre de logements produits à lui seul ne serait pas suffisant pour atteindre les objectifs de la SNL.**

Même si le FNCIL et l'iFCLL ont produit des logements plus abordables, le nombre de logements produits par ces programmes est loin d'atteindre les objectifs de la SNL en matière de réduction du nombre de ménages ayant un besoin impérieux de logement. Par rapport au nombre total de ménages ayant un besoin impérieux de logement dans tout le pays, ces programmes ne pourraient répondre qu'à une fraction des besoins existants. Il est évident que l'offre produite par les programmes étudiés ne suffit pas à elle seule. À moins d'une amélioration substantielle des programmes, cela accroît l'importance des programmes d'offre bilatéraux et des interventions du côté de la demande, comme l'Allocation canadienne pour le logement, pour atteindre les objectifs du gouvernement.



## ANNEXE A :

# DESCRIPTION DES SOURCES DE DONNÉES

## Données du Recensement de 2016

Dans notre analyse de la distribution et de la nature des besoins en logement au Canada, nous nous appuyons sur les données du Recensement de la population du Canada de 2016, obtenues via les tableaux CANSIM en temps réel de Statistique Canada. Ces données sont les données de recensement les plus récentes dont disposent actuellement les chercheurs. Nous utilisons les données de recensement suivantes dans notre analyse :

**Besoin de logement :** Le recensement permet de recueillir deux types de données essentielles sur les besoins en matière de logement : *les besoins impérieux de logement* (BIL) et les personnes vivant dans des refuges. Un sous-ensemble de questions de recensement est posé aux personnes résidant dans un refuge.

**Population :** Pour les comparaisons entre les besoins et la taille de la population, nous nous appuyons sur les estimations de la population issues du Recensement de 2016.

**Percentiles de revenu personnel avant impôts :** Obtenu à partir des données du recensement au niveau de l'agglomération de recensement (AR).

## Détails des projets de la SNL

Nous avons reçu un ensemble de données contenant des informations clés sur les projets financés dans le cadre de cinq programmes d'offre de logements locatifs de la Stratégie nationale sur le logement.

- **Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) :** 145 projets
- **Initiative Financement de la construction de logements locatifs :** 134 projets
- **Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) :** 51 projets
- **Volet des projets :** 180 projets
- **Fonds d'innovation (FI) :** 22 projets
- **Initiative des terrains fédéraux (ITF) :** 10 projets

Ces données contiennent des informations sur tous les projets approuvés dans le cadre des programmes au 30 juin 2021 (y compris les projets prévus, mais qui n'ont pas encore reçu un financement complet). Pour chaque projet, le jeu de données contient des détails clés sur les caractéristiques du projet, notamment :

- L'emplacement
- Le montant du financement reçu de la SCHL, séparé en prêts et subventions (prêts-subventions)
- Le nombre de logements : Le nombre total de logements construits ou prévus pour le projet.
- Le nombre de logements « abordables » et « accessibles », sur la base des critères du programme en matière d'abordabilité et d'accessibilité
- Le loyer moyen « abordable » pour chaque projet, par nombre de chambres. Veuillez noter qu'il est probable qu'au moins certains de ces loyers soient des loyers projetés au moment de la demande, plutôt que des loyers réels. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer la date à laquelle les loyers ont été enregistrés, mais cette période pourrait s'étendre de 2017 à 2021.
- Le nom du promoteur et son type

## Autres sources de données

- **Loyer moyen par RMR / AR :** Nous utilisons le loyer moyen par RMR / AR en 2020, obtenu du portail Données sur le marché locatif de la SCHL, pour étudier la relation entre les loyers du marché et les loyers abordables dans les projets financés par la SNL.
- **Répartition du revenu total par type de famille de recensement :**  
Obtenu au niveau RMR / AR à partir de Statistique Canada Tableau : 11-10-0012-0.



# RÉFÉRENCES

Baspaly, D., Hogg, C., Steward, P., Swain, M.L., et Wahpasiw, O. (2021). « National, Urban, Rural & Northern Indigenous Housing and Homelessness: A Case for Support and Conceptual Model ». Préparé pour le *Conseil national du logement* par Infocus Management Consulting.

Biss, M. et Raza, S. (2021). « Implementing the Right to Housing in Canada: Expanding the National Housing Strategy ». Préparé pour le *Bureau du défenseur fédéral du logement*.

Falvo, N. 2020. « Les effets à long terme de la récession de la COVID-19 sur le sans-abrisme au Canada : Ce à quoi il faut s'attendre, ce qu'il faut suivre, ce qu'il faut faire » Produit pour Emploi et Développement social Canada par *Nick Falvo Consulting*.

Gaetz, S., Barr, C., Friesen, A., Harris, B. ; Hill, C., Kovacs-Burns, K., Pauly, B., Pearce, B., Turner, A. et Marsolais, A. (2012). « Canadian Definition of Homelessness. » Toronto : *Presse de l'Observatoire canadien sur l'itinérance*.

— et Donaldson, J., Richter, T., Gulliver, T. (2013). « How many people are homeless in Canada? » Dans *The State of Homelessness in Canada 2013*. Toronto : *Canadian Homelessness Research Network Press*.

Gouvernement du Canada (2017). « Stratégie nationale sur le logement du Canada : un chez-soi d'abord ».

— (2019). « Loi sur la stratégie nationale sur le logement ». <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/n-11.2/TexteComple.html>

Institut urbain du Canada. « A Municipal Comparison of Affordable Housing and Homelessness Delivery: Profiles Across 11 Canadian city regions ».

McDermott, S, Harding A., et Randle, J. (2019). « Les caractéristiques des résidents des refuges ». *Série de documents de recherche - Revenu (75F0002M)*. *Statistique Canada*.

Pomeroy, S. (2021a). « Toward Evidence Based Policy: Assessing the CMHC Rental Housing Finance Initiative (RCFI) ». *Centre for Urban Research and Education* (n° 12).

— (2021b) « Critique of PBO Report: Federal Program Spending on Housing Affordability in 2021 ». *Centre for Urban Research and Education* (n° 13).

— (2021c) « Background primer Canada's housing system ». Document sous embargo produit pour le *Bureau du défenseur fédéral du logement*, *Commission canadienne des droits de la personne*.

— (2021d) « Review and options to strengthen the National Housing Strategy ». Document sous embargo produit pour le *Bureau du Défenseur fédéral du logement*, *Commission canadienne des droits de la personne*.

Rodrigue, S. (2016). « Hidden homelessness in Canada ». *Insights on Canadian Society* (75-006-X).

Segel-Brown, B. (2019). « Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement ». *Bureau du directeur parlementaire du budget*.

— et Liberge-Simard, R. (2021). « Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement en 2021 ». *Bureau du directeur parlementaire du budget*.



Schwan, K., Vaccaro, M., Reid, L., et Ali, N. (2021a). « Implementation of the Right to Housing for Women, Girls and Gender Diverse People in Canada ». Préparé pour le *Bureau du défenseur fédéral du logement*.

— Vaccaro, M., Reid, L., et Ali, N et Baig, K. (2021b). « L'enquête pancanadienne sur le besoin en logement et l'itinérance chez les femmes ». Toronto, ON : Observatoire canadien sur l'itinérance.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (2018). « Profil des conditions de logement des personnes ayant une incapacité ». *Recherche en action* (mai 2018).

— (2019). « Déterminer les besoins impérieux en matière de logement ». <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionals/housing-markets-data-and-research/housing-data/data-tables/household-characteristics/characteristics-households-core-housing-need-canada-pt-cmas>

— (2021a). « Début et fin des situations de besoins impérieux en matière de logement ». *Recherche en action* (février 2021). [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2021/schl-cmhc/nh18-33/NH18-33-37-2021-fra.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/schl-cmhc/nh18-33/NH18-33-37-2021-fra.pdf)

— (2021b). « Début et fin des situations de besoins impérieux en matière de logement – Profil des groupes, selon la catégorie de transition ».

— (2021c). « Revenu réel moyen avant impôt des ménages, selon le quintile de revenu après impôt, 2006 - 2019 ». <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionals/housing-markets-data-and-research/housing-data/data-tables/household-characteristics/real-average-before-tax-household-income-quintiles>

Emploi et Développement social Canada. (2021a). « Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance ». <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/sans-abri/directives.html>

— (2021b). « Étude nationale sur les refuges : Refuges d'urgence au Canada de 2005 à 2016 ». ISBN : 978-0-660-33915-3.

— (2016). « Document d'information sur la pauvreté au Canada ». ISBN : 978-0-660-06387-4.

Statistique Canada. (2021). « Taille convenable du logement du ménage privé ». *Statistique Canada : Définitions, sources de données et méthodes* [https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var\\_f.pl?Function=DEC&Id=100731](https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var_f.pl?Function=DEC&Id=100731)

Strobel, S., Burcul, I., Dai, J.H., Ma, Z., Jamani, S., et Hossain, R. (2021). « Caractérisation des personnes en situation d'itinérance et des tendances de l'itinérance d'après les données sur les visites à l'urgence au niveau de la population de l'Ontario, au Canada ». *Statistique Canada : Rapports sur la santé* (n° 82-003-X).



# Blueprint