



30 juin 2022

Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Objet : Fonds pour accélérer la construction de logements

À propos du CDEL

Le Centre pour les droits à l'égalité au logement (CDEL) est le principal organisme sans but lucratif au Canada qui œuvre à promouvoir le droit au logement, et ce, depuis 35 ans. Nous faisons la promotion du droit au logement en offrant des services de soutien aux locataires pour favoriser leur maintien en logement, en offrant de l'éducation et de la formation sur le droit au logement, et en promouvant l'adoption de politiques de logement fondées sur les droits grâce à la recherche et la défense des politiques.

Introduction

En 2017, le gouvernement fédéral a adopté sa Stratégie nationale sur le logement (SNL). Cette stratégie énonçait une nouvelle vision pour accroître l'accès des Canadiens à des logements abordables, y compris des objectifs visant à réduire de moitié le nombre de personnes en situation d'itinérance chronique et à permettre l'élimination des besoins en matière de logement pour 530 000 familles¹. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) définit les besoins impérieux en matière de logement comme suit : un ménage qui vit dans un logement non conforme à une ou plusieurs des normes de qualité, de taille et d'abordabilité; un ménage qui aurait à consacrer au moins 30 % de son revenu avant impôt à un logement adéquat et convenable dans la collectivité². Les recherches montrent qu'au Canada, certains groupes éprouvent systématiquement et de manière disproportionnée des besoins impérieux en matière de logement. Par exemple, 36 % des familles monoparentales, 20 % des ménages autochtones, 16 % des ménages d'immigrants et 15 % des personnes handicapées éprouvent des besoins impérieux en matière de logement,³ comparativement à la moyenne nationale de 11,6 %⁴. Soulignons que l'étroite corrélation entre le fait d'éprouver des besoins impérieux en matière de logement et niveau de revenu et au mode d'occupation. En effet, 66 % des personnes ayant un besoin impérieux de logement sont des locataires, et 96 % des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement se situent dans la tranche de 40 % des revenus du ménage les plus faibles⁵.

La SNL incluait aussi la promesse d'adopter une loi nationale fondée sur les droits reconnaissant le logement comme un droit de la personne. Le gouvernement fédéral a tenu cette promesse en 2019, grâce à l'adoption de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement (LSNL), qui incluait un engagement à la réalisation progressive du droit au logement, comme garanti en vertu du droit international. Bien

¹ [Guide sur la stratégie | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

² [Déterminer les besoins impérieux en matière de logement | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

³ [Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement — Rapport de recherche | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

⁴ [Un ménage canadien sur dix avait des besoins impérieux en matière de logement en 2018 \(statcan.gc.ca\)](#)

⁵ [Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement — Rapport de recherche | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)



que la reconnaissance du droit au logement fût une étape importante, la mise en œuvre concrète de ce droit exige que l'ensemble des ordres de gouvernement collaborent et consacrent le plus de ressources possible à la promotion du droit au logement, et ce, dans les plus brefs délais, en accordant la priorité aux personnes dont les besoins en logement sont les plus criants⁶.

Le gouvernement fédéral a lancé plusieurs programmes importants dans le cadre de la SNL pour concrétiser l'engagement du Canada à l'égard du droit au logement, en collaboration avec d'autres ordres de gouvernement, en aidant les ménages à sortir de situations de besoin impérieux de logement et d'itinérance. Toutefois, des évaluations indépendantes ont démontré qu'à ce jour, les programmes de la SNL se sont avérés plutôt inefficaces quant à la création de logements abordables pour les Canadiens ayant des besoins impérieux de logement, notamment les locataires à faible revenu et les ménages dirigés par des femmes⁷. Plus particulièrement, les recherches indiquent aussi que les efforts généraux visant à accroître l'offre de logements, qui n'imposent pas de conditions précises quant à la construction de logements abordables, ne permettront pas d'augmenter l'accessibilité au logement en général, d'autant plus que le parc de logements abordables des villes canadiennes décroît beaucoup plus rapidement qu'il n'est possible de construire de nouveaux logements⁸. Dans ce contexte, il est évident que les programmes actuels de la SNL ne permettront pas d'atteindre les objectifs de la stratégie en matière de réduction du nombre de ménages en besoin impérieux de logement et en situation d'itinérance.

Toutefois, le Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL) récemment annoncé pourrait représenter pour le gouvernement fédéral une excellente occasion de faire des progrès concrets dans la réalisation de ses engagements à l'égard du droit au logement et d'accroître l'offre de logements abordables grâce à des investissements ciblés dans les municipalités. Le FACL, qui est administré par la SCHL dans le cadre de la SNL, vise à accroître l'offre de logements en milieu urbain partout au Canada. Il a pour objectif de créer 100 000 nouveaux logements pour la classe moyenne d'ici 2026. L'intégration proactive des objectifs de la Stratégie nationale sur le logement et des principes du droit au logement dans la structure et l'approche du Fonds pour accélérer la construction de logements permettrait au gouvernement fédéral de concrétiser son engagement à l'égard du droit au logement.

À cette fin, le CDEL présente les recommandations ci-dessous. Nous espérons que le Comité tiendra compte de ces recommandations dans l'élaboration du nouveau Fonds pour accélérer la construction de logements.

Recommandations

La définition du logement abordable doit refléter les réalités sur le terrain

Le CDEL recommande que le Fonds pour accélérer la construction de logements intègre une définition de l'abordabilité qui soit liée au revenu des ménages, à l'instar de la définition utilisée par la SCHL, selon laquelle un logement est considéré comme abordable s'il coûte moins de 30 % du revenu avant impôt d'un ménage⁹. Lier les objectifs d'abordabilité du logement au revenu des ménages permet de s'assurer

⁶ <https://www.equalityrights.org/resources/implementing-right-to-housing-responsibility-of-all-governments-in-canada> [EN ANGLAIS SEULEMENT]

⁷ [Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement — Rapport de recherche | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

⁸ [CMHC Accelerator Fund \(chec-ccrl.ca\)](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]

⁹ [À propos du logement abordable au Canada | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)



que les gens ont la capacité de payer leur loyer et qu'il leur reste assez d'argent pour les autres nécessités de la vie. Cela correspond au principe des droits de la personne selon lequel les coûts du logement ne devraient pas entraver la jouissance des autres droits de la personne, notamment le droit à la santé, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, à l'alimentation ou à la vie. Même si bon nombre d'administrations et de programmes au Canada définissent l'abordabilité du logement en fonction du prix du marché pour la location ou la propriété, les définitions fondées sur le revenu reflètent plus fidèlement les réalités sur le terrain, en particulier dans un contexte où les dépenses liées au logement continuent d'augmenter plus rapidement que les salaires, au Canada et partout dans le monde¹⁰.

En outre, l'adoption d'une définition de l'abordabilité fondée sur le revenu dans le cadre du FACL permettra de progresser plus efficacement vers l'atteinte de l'objectif du gouvernement fédéral, qui est de sortir les ménages du besoin impérieux de logement. La recherche actuelle indique que la majorité des ménages ayant des besoins de logement sont des ménages à faible et moyen revenus qui vivent dans des logements locatifs¹¹. Par conséquent, le CDEL encourage aussi le Comité à accorder la priorité, dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements, à la construction de logements locatifs abordables pour les ménages à revenu moins élevé.

Assurer la pérennité des logements abordables

Le CDEL recommande également au gouvernement d'inclure dans les interventions appuyées par le FACL des dispositions sur la période pendant laquelle un logement doit demeurer abordable. Les logements construits à des fins locatives doivent être abordables à perpétuité.

Garantir l'abordabilité des logements locatifs pour une période donnée a des avantages sociaux et économiques. D'abord, cela permet d'accroître la stabilité du logement pour les locataires, en réduisant au minimum leur incertitude quant à la période pendant laquelle leur logement demeurera abordable. Deuxièmement, exiger des engagements afin de protéger l'abordabilité à perpétuité permettra au gouvernement d'optimiser l'effet et la durabilité des investissements publics effectués par l'intermédiaire du FACL, ce qui est tout à fait sensé sur le plan économique.

L'inclusion proactive du principe d'abordabilité pour les investissements réalisés dans le cadre du FACL peut inciter les municipalités à adopter des politiques visant à garantir que les logements construits à des fins locatives demeurent abordables. En outre, la construction de logements sociaux et sans but lucratif est souvent la façon la plus efficace de garantir que les loyers demeurent abordables à long terme, offrant ainsi des options de logement très abordables aux ménages à faibles revenus. Par conséquent, le FACL devrait aussi être utilisé pour encourager les municipalités à construire des logements sociaux et sans but lucratif afin d'aider les ménages qui ne peuvent trouver un logement sur le marché privé.

Investir dans divers types de logements

Pour que le Fonds pour accélérer la construction de logements réponde véritablement aux besoins des ménages à faible et à moyen revenu, il convient d'investir dans un vaste éventail de logements et non seulement dans les maisons unifamiliales et les condominiums. La SCHL a notamment constaté que les

¹⁰ [EN ANGLAIS SEULEMENT]

¹¹ [Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement — Rapport de recherche | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)



ménages à revenu moyen en besoin impérieux de logement sont plus susceptibles d'être des familles monoparentales plus nombreuses¹². Par conséquent, le FACL devrait donner la priorité à la construction de logements sans but lucratif et de logements sociaux, ainsi qu'à la construction de logements locatifs abordables, y compris les logements familiaux de grande taille, en plus d'appuyer la conversion de logements pour accroître le parc de logements locatifs abordables existant¹³.

Pour respecter les principes du droit au logement, il est essentiel que les logements abordables construits satisfassent aux normes de logement adéquat, notamment en ce qui concerne la taille, la sécurité et l'entretien.

À cette fin, des subventions incitatives pourraient être accordées aux municipalités en fonction du nombre de logements supplémentaires dont le loyer est inférieur au loyer moyen sur le marché. Le FACL peut également servir à favoriser des modifications aux politiques municipales pour permettre le développement de logements très abordables, y compris les logements sociaux et sans but lucratif. Il peut s'agir de politiques ou d'initiatives municipales visant à tirer parti des terrains publics gratuits cédés par le gouvernement fédéral ou à réduire les coûts, ou encore à assouplir les exigences de planification pour les promoteurs de projets de logements sociaux et sans but lucratif. Cela peut aussi inclure la mise en œuvre de politiques exigeant un pourcentage de logements abordables dans tout projet d'aménagement, soit par la construction directe, soit par des contributions équivalentes¹⁴. Soulignons que la collaboration des provinces sera aussi nécessaire pour veiller à ce que les fournisseurs de logements aient un financement continu pour les coûts d'exploitation.

De plus, les fonds fédéraux pour les infrastructures qui doivent être fournis aux municipalités dans le cadre du FACL peuvent être assortis de conditions pour l'adoption de règlements de zonage inclusifs axés sur la densification et l'aménagement de logements locatifs abordables pour les ménages à revenu moyen¹⁵.

Cumul des programmes de la Stratégie nationale sur le logement

Comme indiqué précédemment, la majorité des ménages en besoin impérieux de logement sont des ménages à revenu faible ou moyen. Souvent, ce sont des familles dirigées par des femmes, des Autochtones, des membres de communautés racisées ou des personnes handicapées, la plupart du temps locataires. Afin que les investissements du FACL favorisent la création de logements abordables et adéquats pour les ménages ayant les plus importants besoins de logement, le CDEL recommande que ces investissements puissent être cumulés à ceux d'autres programmes de la Stratégie nationale sur le logement, notamment l'Initiative pour la création rapide de logements, le Fonds de co-investissement et l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs révisée (conformément à l'engagement pris dans le budget de 2023). Ces programmes offrent à la fois des subventions et du financement à faible taux d'intérêt qui pourraient servir à accroître l'abordabilité ou à fournir plus de logements abordables. De plus, nous recommandons que la mise en œuvre du FACL se fasse en collaboration avec les municipalités pour tirer parti de l'Initiative des terrains fédéraux de la SNL et faciliter l'acquisition de terrains publics, là encore comme moyen d'appuyer une abordabilité accrue.

Ces recommandations cadrent avec les résultats de recherches menées au Canada et à l'étranger qui ont

¹² [Données sur les besoins impérieux en matière de logement | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

¹³ [Observations and suggestions for the proposed Housing Accelerator Fund \(chec-ccl.ca\)](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]

¹⁴ [Métropole mixte : les grandes lignes du Règlement \(montreal.ca\)](#)

¹⁵ [Observations and suggestions for the proposed Housing Accelerator Fund \(chec-ccl.ca\)](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]



cerné cinq outils et mécanismes essentiels pour réduire les coûts d'élaboration et accroître la viabilité de la construction de logements abordables pour les personnes à faible revenu. Ces outils sont les suivants :

1. Faciliter et établir des partenariats avec des promoteurs sans but lucratif¹⁶.
2. La location gratuite de terrains publics et excédentaires, avec l'appui de l'Initiative des terrains fédéraux¹⁷.
3. Fournir des approbations de plein droit et assouplir les autres exigences de planification (p. ex. : exigences en matière de stationnement, marges de recul, etc.) pour les projets de logements abordables et à but non lucratif.
4. L'accès au financement à faible taux d'intérêt (c.-à-d. un financement fourni par l'intermédiaire d'autres volets de programme de la SNL).
5. Faire du développement à grande échelle, notamment par l'utilisation de technologies modulaires et à charpente en bois¹⁸.

Engagement significatif avec les communautés et les personnes en besoin de logement

Il est essentiel que les personnes qui ont le plus besoin d'un logement — notamment les familles dirigées par des femmes, les femmes qui cherchent à fuir la violence, les personnes handicapées, les nouveaux arrivants, les Autochtones, les communautés racisées et les personnes vivant dans des communautés éloignées — aient l'occasion de contribuer de manière importante au processus décisionnel d'élaboration du FACL¹⁹. La participation importante des personnes les plus touchées par le problème des logements inadéquats et inabordables est en effet l'un des principes fondamentaux d'un cadre fondé sur les droits de la personne.

Le CDEL recommande que le gouvernement noue un dialogue avec les communautés et les intervenants dès l'étape de la conception du FACL, avant sa mise en œuvre, de façon à permettre la prise en compte du point de vue des personnes en besoin impérieux de logement afin que le FACL réponde réellement aux besoins en logement des personnes les plus touchées par la crise de l'accessibilité et du caractère inadéquat des logements. Des consultations auprès de l'ensemble des groupes et communautés concernés sont nécessaires pour veiller à obtenir leur contribution essentielle.

Surveillance et évaluation

Le CDEL recommande que le gouvernement fédéral exerce une surveillance et une évaluation continues du FACL pour veiller à l'application d'une approche fondée sur les droits et à l'atteinte des objectifs d'augmentation de l'offre de logements abordables pour les ménages à revenu faible et moyen. En outre, les fonds versés aux municipalités dans le cadre du FACL doivent être évalués en fonction de l'atteinte d'objectifs et de résultats en matière de logement clairement définis.

Des examens annuels devraient être menés pour faire un suivi du nombre de logements locatifs abordables approuvés et construits, ainsi que du nombre de ménages à revenu faible ou moyen soustraits au besoin impérieux de logement. Les résultats devraient faire l'objet d'une évaluation et les fonds devraient être réaffectés si l'on constate que les besoins des ménages en besoin impérieux de

¹⁶ Comme cela a été fait à Victoria, en Colombie-Britannique : [City of Victoria Adopts 'Historic' Process to Accelerate the Creation of Affordable Housing](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]

¹⁷ [Initiative des terrains fédéraux | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

¹⁸ <https://twitter.com/ubcHART/status/1541437556272705536?s=20&t=ujaxZaifpaAYsZEEppDAHw>

¹⁹ [Stratégie nationale sur le logement du Canada | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)



Centre for Equality Rights in Accommodation
Centre pour les droits à l'égalité au logement

logement ne sont pas satisfaits. En outre, ces examens devraient être rendus publics afin d'accroître la transparence de la prestation des programmes.

C'est avec plaisir que nous vous ferons profiter de notre expertise sur les questions liées au logement. Nous sommes prêts à poursuivre la discussion pour veiller à ce que les initiatives fédérales en matière de logement soient à la fois efficaces et fondées sur les droits.

Sincèrement,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'ABG', with a large, stylized flourish at the end.

Alyssa Brierley
Directrice générale et avocate-conseil générale
Centre pour les droits à l'égalité au logement (CDEL)