

Recommandations visant à ce que le Fonds pour accélérer la construction de logements réponde aux besoins

Présenté par le Réseau national du droit au logement
au nom du Feminist Housing Collective^{1*}

Contexte

Nous accueillons favorablement l'engagement du gouvernement « d'augmenter l'offre annuelle de logements dans les plus grandes villes du pays, dans le but de proposer 100 000 nouvelles habitations destinées à la classe moyenne » d'ici 2026 au moyen du Fonds pour accélérer la construction de logements, assorti d'une enveloppe de 4 milliards de dollars, mesure qui a été confirmée dans le [Budget fédéral de 2022](#), présenté en avril.

Nous notons que le Fonds pour accélérer la construction de logements est administré par la SCHL conformément à la *Stratégie nationale sur le logement* de 2017. Cette stratégie engage le gouvernement fédéral à travailler avec d'autres ordres de gouvernement, en utilisant une approche fondée sur les droits de la personne, pour a) combler, d'ici 2028, les besoins en matière de logement de 530 000 ménages vivant dans des logements inabordables, surpeuplés ou inadéquats (sur environ 1,7 million de ménages largement locataires considérés comme ayant des besoins impérieux en matière de logement), et b) éliminer l'itinérance chronique d'ici 2030.

La [Loi sur la Stratégie nationale sur le logement](#) (LSNL), adoptée en 2019, dispose que le gouvernement du Canada s'engage à faire du logement un droit de la personne fondamentale dans l'ensemble de ses programmes, politiques et décisions budgétaires, notamment au moyen de son pouvoir de dépenser au titre de programmes de logement dans les provinces et les territoires. La LSNL donne au gouvernement fédéral le mandat d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour garantir un logement adéquat à tous, dont l'abordabilité constitue un élément clé. Comme l'a reconnu la SCHL, les ménages dirigés par des femmes et des personnes de diverses identités de genre – en particulier les mères seules – [sont les plus susceptibles](#) d'avoir des besoins impérieux en matière de logement. Chez les ménages autochtones, racialisés, 2SLGBTQAI+ et les nouveaux immigrants ainsi que chez les personnes handicapées, on note également des besoins nettement plus grands en matière de logement et un niveau disproportionné d'itinérance.

[De nombreuses évaluations](#) (en anglais) ont révélé que les programmes actuels du gouvernement fédéral en matière de logement ne permettront pas d'atteindre adéquatement les objectifs de réduire de moitié le nombre net de ménages locataires dans le besoin et d'éliminer l'itinérance chronique. Le revenu moyen des ménages dans le besoin est de [23 000 \\$](#), ce qui se signifie qu'ils peuvent se permettre un loyer mensuel maximal de 575 \$. Or, la grande majorité des prêts et des subventions sont actuellement accordés à des promoteurs du secteur privé qui n'exercent pas une diligence raisonnable en matière de droits de la personne et qui ne tiennent pratiquement pas compte des [résultats](#) des analyses comparatives entre les sexes et intersectionnelles (ACS+). Cette situation entraîne, sur le marché de l'habitation, une surabondance de logements inabordables pour les personnes à revenu moyen, et l'offre à court terme d'un petit nombre de logements dits abordables qui ne répondent pas aux besoins de la population dans l'ensemble du pays.

^{1*} Le Feminist Housing Collective est représenté par Khulud Baig (Women's National Housing & Homelessness Network), Michelle Bilek (Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance), Leilani Farha (The Shift), Alex Nelson (National Right to Housing Network), Margaret Pfoh (Aboriginal Housing Management Association), Marie McGregor Pitawanakwat (Keepers of the Circle), Sahar Raza (National Right to Housing Network), Kaitlin Schwan (Women's National Housing & Homelessness Network), et Carolyn Whitzman (projet Housing Assessment Resource Tools).

Le Fonds pour accélérer la construction de logements donne au gouvernement du Canada l'occasion de repartir à zéro dans ce dossier. Le gouvernement pourrait tenir son engagement en ce qui a trait au droit au logement en s'attaquant proactivement aux [besoins grandissants en matière de logement](#), et en s'employant à transformer les systèmes en collaboration avec les municipalités. Le nouveau Fonds pour accélérer la construction de logements pourrait devenir un programme phare du Canada, axé sur les droits de la personne et sur les ACS+ et visant des résultats équitables et durables correspondant aux obligations du gouvernement fédéral en matière de droits de la personne.

Nous formulons donc les recommandations suivantes :

Recommandations

1. Concevoir le Fonds pour accélérer la construction de logements en appliquant le cadre de la LSNL en matière de droits de la personne et l'ACS+.

La LSNL dispose que la politique du gouvernement fédéral sur le logement reconnaît le logement comme un droit fondamental, ce qui constitue le cadre et le principe directeur du Fonds pour accélérer la construction de logements. En matière de logement, un cadre axé sur les droits de la personne suppose :

- A. L'acceptation des définitions d'abordabilité données en droit international en matière de droits de la personne;
- B. Le ciblage des personnes ayant les besoins les plus criants en matière de logement;
- C. L'utilisation maximale des ressources disponibles;
- D. L'élaboration de processus pour mobiliser de façon concrète les personnes ayant des besoins en matière de logement à toutes les étapes du processus politique, de la conception à la mise en œuvre;
- E. La création de mécanismes de surveillance et de reddition de comptes publics s'appliquant au Fonds.

Par surcroît, dans la *Stratégie nationale sur le logement*, le gouvernement s'est engagé à utiliser l'ACS+. Or, en dépit de cet engagement, [des études récentes](#) révèlent que divers programmes au titre de la SNL n'ont pas inclus de cibles visant l'équité entre les sexes ou n'étaient pas fondés sur une ACS+ rigoureuse. Or, le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements doit être fondé sur les droits, ainsi que sur l'équité entre les sexes et l'égalité et être appliqué à toutes les étapes du processus politique.

2. Considérer comme abordable tout logement coûtant au plus 30 % du revenu brut d'un ménage et veiller à ce que ce type d'habitation demeure abordable en permanence.

En droit international, l'abordabilité est définie en fonction du revenu.

L'abordabilité doit être établie de façon à ce que le coût ne nuise pas à la jouissance d'autres éléments essentiels au logement adéquat, notamment le droit au maintien dans les lieux, l'accessibilité, l'infrastructure, l'habitabilité, l'emplacement et l'adaptation culturelle. Par ailleurs, l'abordabilité ne doit pas compromettre d'autres droits, notamment le droit à la santé, à la nourriture, au vêtement, à l'eau potable et à des installations sanitaires ainsi que le droit à la vie.

Pour respecter ces normes, le Fonds pour accélérer la construction de logements doit adopter la définition de la [SCHL](#) selon laquelle un logement est abordable s'il coûte au plus 30 % du revenu brut d'un ménage. En outre, cette norme doit correspondre à la définition que donne la SCHL de la notion de « besoins impérieux en matière de logement » qui s'applique à tout logement surpeuplé, en mauvais état, ou dont le coût – incluant le coût des services publics – est supérieur à 30 % du revenu d'un ménage avant impôt par comparaison avec le prix du loyer médian des logements qui respectent

les trois normes. Les logements abordables créés doivent demeurer abordables en permanence, et faire l'objet d'une entente valide pendant au moins 99 ans.

3. S'assurer qu'au titre du Fonds pour accélérer la construction de logements, on désigne comme appartenant à la classe moyenne les ménages à revenu moyen, et que cette initiative puisse être jumelée à d'autres subventions au logement pour permettre aux ménages à faible et à moyen revenus d'avoir accès aux nouvelles habitations.

Le Fonds pour accélérer la construction de logements s'inspire du [Plan d'action fédéral pour le logement de 1975](#), qui visait à stimuler le secteur de la construction résidentielle pour assurer une quantité suffisante de logements afin de répondre aux besoins des familles à faible et moyen revenus. Les recherches actuelles révèlent que la majorité des ménages dans le besoin ont un très faible revenu (moins de 20 % du revenu moyen des ménages locaux – ou RMML), un faible revenu (de 21 à 50 % du RMML) ou un revenu moyen (de 51 à 80 % du RMML)².

Comme la SCHL l'a reconnu, les ménages nombreux dirigés par des femmes et des personnes de diverses identités de genre – en particulier les mères seules – [sont les plus susceptibles](#) d'avoir des besoins impérieux en matière de logement. C'est particulièrement le cas des ménages autochtones, racialisés, 2SLGBTQAI+ et des nouveaux immigrants ainsi que des personnes handicapées. C'est pour cette raison que dans la Stratégie nationale sur le logement, le gouvernement s'est [engagé](#) à allouer 33 % du financement à des ménages de divers types dirigés par des femmes.

Pour respecter la LSNL et appliquer l'ACS+, le Fonds pour accélérer la construction de logements doit s'employer en priorité à accroître le nombre de logements pour les gens à revenu moyen, à cibler des loyers mensuels allant de 1 000 à 1 800 \$ (selon la taille du logement), à faire en sorte que l'Allocation canadienne d'aide au logement subventionne ces nouveaux logements pour les groupes à très faible et faible revenus, et à surveiller les résultats pour ce qui est de l'atteinte des objectifs de la SNL ainsi que des sous-objectifs pour les femmes et les personnes de diverses identités de genre.

4. Jumeler les programmes de la SNL et établir des cibles claires pour les projets d'habitation sans but lucratif dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements afin d'assurer progressivement la réalisation du droit au logement.

Afin d'assurer progressivement la réalisation du droit au logement, conformément à la LSNL, les gouvernements doivent utiliser au maximum les ressources disponibles. En pratique, cela signifie qu'il est possible de jumeler divers programmes comme l'Initiative pour la création rapide de logements, le Fonds national pour le coinvestissement pour le logement et la nouvelle version de l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs pour soutenir et accroître l'offre de logements hors marché, sans but lucratif et abordables, soit des logements protégés de la logique inflationniste et spéculative du marché du logement privé.

² Par exemple, l'enquête réalisée en 2016 par la Ville d'Ottawa sur les besoins en logement dans le cadre du projet [Housing Assessment Resource Tools](#) révèle que près de 7 000 ménages à revenu moyen ne sont pas logés adéquatement et que la majorité d'entre eux ont besoin d'au moins 2 chambres à coucher et que le loyer mensuel ne doit pas dépasser 1 720 \$ (tableau 1). Il importe de noter que le revenu moyen des ménages locaux à Ottawa est de 85 981 \$, ce qui est considérablement plus élevé que la moyenne canadienne qui se situe à environ 68 000 \$.

Dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements, les efforts pour accroître l'offre de logements sans but lucratif et abordables doivent viser des cibles précises et une attribution des ressources claire si l'on veut remédier à la grave pénurie de logements dans le parc immobilier pour les centaines de milliers de personnes et de familles à revenu moyen, faible ou très faible, et qui sont de plus en plus confrontées à la précarité en matière de logement dans le contexte spéculatif du marché actuel.

La SNL vise à aider les personnes et les ménages qui ne sont pas logés adéquatement. [De nombreuses recherches menées au Canada](#) et à [l'étranger](#) proposent cinq moyens de réduire les coûts du logement de moitié. Voici ces moyens :

- i. Le développement sans but lucratif³;
- ii. La location gratuite de propriétés et terres publiques, notamment pour la construction au-dessus de gares ferroviaires, bibliothèques, centres de soins de santé, casernes de pompiers, bureaux de poste, etc.⁴;
- iii. L'approbation de plein droit de projets de développement sans but lucratif et abordables, notamment le rezonage pour assurer une densité adéquate, l'élimination des aires de stationnement, et la révision des importants échecs et d'autres exigences de conception secondaires (tout en respectant les engagements en matière d'accessibilité universelle et de bâtiment à consommation énergétique nette zéro)⁵;
- iv. Financement à faible coût pour les logements hors marché;
- v. Projets de développement à grande échelle, comprenant notamment l'utilisation de technologies de construction modulaire et à ossature de bois⁶.

5. Assurer un engagement substantiel auprès des personnes ayant des besoins impérieux en matière de logement, de la conception à la mise en œuvre du Fonds pour accélérer la construction de logements.

Le droit à une participation substantielle et efficace constitue un élément clé du cadre des droits de la personne et est essentiel pour assurer la dignité, l'utilisation du potentiel personnel, l'autonomie et l'autodétermination. Les personnes ayant des besoins impérieux en matière de logement doivent être traitées comme ayant des droits et comme expertes quant à ce qui est nécessaire pour mener une vie digne, et pas uniquement comme de chanceuses bénéficiaires d'un programme. Ces personnes ont le droit de participer activement, librement et de façon substantielle à la conception et à la mise en œuvre des programmes et des politiques qui les concernent. Ce type de participation concrète est plus efficace lorsqu'elle est organisée au niveau local et communautaire.

³ [Victoria](#) est récemment devenue la première ville à accélérer de plein droit le traitement de tel projets, sans estimer nécessaire de mener de longues et coûteuses consultations publiques. On estime que cette décision permet d'économiser environ 2 millions de dollars par projet en termes de financement garanti et d'éviter les retards attribuables au syndrome du Pas dans ma cour.

⁴ Comme cela s'est fait avec succès dans les années 1970, le gouvernement fédéral a pu financer des projets de municipalités ayant désigné de grands terrains publics déjà zonés et bien situés susceptibles de permettre l'atteinte d'objectifs de logement social d'au moins 1 000 à 2 000 logements, comme dans le quartier St. Lawrence à Toronto (4 000 logements, dont les deux tiers sont sans but lucratif) et dans False Creek Sud (2 500 logements, dont les deux tiers sont sans but lucratif). De grands projets de réaménagement sont déjà prévus sur des terrains du gouvernement pouvant permettre l'atteinte d'objectifs ambitieux en matière de logement sans but lucratif, comme par exemple la construction de 2 500 logements sur l'ancien [site de l'hippodrome Blue Bonnets](#), dans le centre du secteur ouest de Montréal.

⁵ [Edmonton](#) a élaboré des réformes de zonage fondées sur les droits et l'égalité, notamment en éliminant les exigences minimales relatives au stationnement et les approches discriminatoires aux immeubles à loyers multiples comme les maisons de chambres et les foyers de groupe.

⁶ À Vancouver, par exemple, la construction de logements sans but lucratif à charpente en bois sur des terrains donnés en location par le gouvernement peut permettre d'offrir un logement de deux chambres à coucher à 1 765 \$, ce qui se situe à la limite supérieure d'abordabilité pour les ménages à revenu moyen, sans subvention supplémentaire. Au nombre des facteurs examinés dans la recherche menée à Vancouver, ce sont les projets de développement dans but lucratif qui permettent de réaliser le plus d'économies.

6. Mettre en place une surveillance régulière et assurer la reddition de comptes.

Les ménages dirigés par des femmes monoparentales, ceux des nouveaux immigrants et des réfugiés, ainsi que les ménages racialisés, autochtones et 2SLGBTQI+ sont plus susceptibles d'avoir des besoins impérieux en matière de logement. Comme condition de financement dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements, le gouvernement fédéral devrait exiger la présentation de rapports annuels faisant notamment état des a) changements nets dans le parc immobilier à des prix abordables pour les ménages à très faible, faible et moyen revenus, et des b) sous-objectifs et résultats liés non seulement aux [groupes prioritaires](#) désignés dans la SNL, mais également aux groupes exclus de ces populations prioritaires visées par la SNL, notamment les ménages dirigés par des femmes, des femmes monoparentales et des personnes de diverses identités de genre.

Le gouvernement fédéral doit également exiger que toutes les propositions pour l'obtention d'un financement au titre du Fonds pour accélérer la construction de logements comprennent une évaluation de la diligence raisonnable en matière de droits de la personne et une évaluation de l'incidence montrant a) que la proposition ne nuira pas aux droits de la personne et b) comment elle permettra de réaliser progressivement le droit à un logement adéquat tel que défini dans la LSNL et dans les instruments de droit international en matière de droits de la personne. Pour donner un exemple concret, tout projet de réaménagement doit prévoir la protection des locataires à faible revenu existants (p. ex. remplacement complet des logements perdus, comme c'est le cas à [Burnaby](#), en Colombie-Britannique). Les intervenants du secteur privé qui reçoivent du soutien et des ressources dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements doivent également s'engager à recevoir une formation sur le droit au logement. Les propositions pour obtenir du financement doivent ensuite être évaluées — de la conception aux résultats — en fonction de critères axés sur les droits de la personne. Les résultats doivent être mesurés en fonction de paramètres internationaux concernant les droits de la personne comme ceux présentés dans [la fiche d'information 21 sur le droit à un logement convenable du HCDH](#).

Les processus de surveillance et de reddition de comptes pour les demandeurs individuels ainsi que dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements doivent être transparents, accessibles et axés sur les normes internationales en matière de droits de la personne de façon à en assurer la pertinence pour assurer progressivement le droit au logement. Une évaluation externe, prévoyant la possibilité de recevoir et d'intégrer la rétroaction des collectivités touchées, doit être considérée comme s'inscrivant dans le droit fil d'un processus d'examen transparent et participatif.