



UN CALCUL DES PÉNURIES DE LOGEMENTS AU CANADA FONDÉ SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

CAROLYN WHITZMAN

NOVEMBRE 2023

Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne
344, rue Slater, 8^e étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 | housingchrc.ca

Le présent rapport fait partie d'une série de rapports sur la sécurité d'occupation commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Les autres rapports dans cette série sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : rondpointdelitinerance.ca/bdfl.

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

This text is also available in English under the title, A Human Rights-Based Calculation of Canada's Housing Supply Shortages. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Whitzman, C. (2023). *Un calcul des pénuries de logements au Canada fondé sur les droits de la personne*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2023.

Numéro de catalogue : À venir

ISBN : À venir

Table des matières

UN CALCUL DES PÉNURIES DE LOGEMENTS AU CANADA FONDÉ SUR LES DROITS DE LA PERSONNE	1
Table des matières	3
Acronymes utilisés dans ce rapport.....	4
Résumé et recommandations	5
Recommandations	7
1) Introduction : Le défi nécessaire de l'analyse des pénuries de logements au Canada	9
2) Contexte politique de la pénurie de logements au Canada.....	12
Stratégie nationale sur le logement (2018-2028)	12
Loi sur la stratégie nationale sur le logement (2019)	15
Les mécanismes de la SNL répondent-ils aux besoins en matière d'offre de logements?.....	15
3) Méthodes actuellement utilisées par le gouvernement fédéral pour calculer le besoin en logements abordables	18
Méthodes utilisées dans le rapport <i>Pénurie de logements au Canada</i> pour calculer les besoins	18
Mesure du besoin impérieux de logement de Statistique Canada.....	21
Dénombrements ponctuels	23
Les répercussions des différentes mesures du besoin de logement	25
4) Hypothèses erronées dans le rapport <i>Pénurie de logements au Canada</i>	27
5) Bonnes pratiques pour calculer les besoins en matière d'offre de logements	32
Le rapport de la commission Curtis (1944)	32
Programme fédéral d'action en matière de logement (1976-1979)	33
Groupe d'experts du Canada et de la C.-B. sur l'avenir de l'offre et de l'abordabilité du logement (2021)	35
Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement (2021 – présent)	36
L'Ontario a besoin de 1,5 million de logements supplémentaires (2022).....	39
6) Une estimation des besoins en logements au Canada fondée sur le droit au logement ...	41
Catégories de revenus.....	41
Déficit de logements pour personnes à faible et très faible revenu	42
Besoins en logements des ménages à faibles et très faibles revenus à l'horizon 2031	45
Besoins en logements des ménages à revenus modestes et médians à l'horizon 2031	46
Besoins en logements des ménages à revenus plus élevés et répercussions sur les politiques	47
Besoins en logement par taille des ménages et répercussions sur les politiques.....	47
Besoins en logement par population prioritaire et répercussions sur les politiques.....	48
7) Conclusion	50
Références	52

Acronymes utilisés dans ce rapport

SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SNL	Stratégie nationale sur le logement
LSNL	<i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i>
iFCLL	Initiative Financement de la construction de logements locatifs
FNPL	Fonds national partagé de logement
ICRL	Initiative pour la création rapide de logements
HART	Projet d'Outils d'évaluation des ressources en matière de logement
BIL	Besoin impérieux en matière de logement

Résumé et recommandations

L'établissement de définitions communes et le calcul des niveaux de besoin de référence en matière d'offre de logements sont une première étape nécessaire pour élaborer des politiques coordonnées et fondées sur des données probantes qui permettent de mieux répondre à l'itinérance et au logement inadéquat. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a entamé le processus fondamental d'estimation des besoins nationaux, provinciaux, territoriaux, régionaux et municipaux en matière d'offre de logements, en publiant en juin 2022 un rapport intitulé [*Pénurie de logements au Canada : Estimation des besoins pour résoudre la crise de l'abordabilité du logement au Canada d'ici 2030*](#)¹.

Cependant, les objectifs, définitions et cibles de la *Pénurie de logements au Canada* ne sont pas conformes au cadre politique actuel du gouvernement fédéral, la Stratégie nationale sur le logement (SNL), ni au fondement juridique de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LSNL). Le rapport de la SCHL ne reflète pas les leçons retenues des recherches passées et actuelles et ne s'inscrit pas non plus dans un cadre fondé sur les droits de la personne. Le rapport de la SCHL ne met pas en avant ceux qui ont le plus besoin d'un logement convenable et ne donne pas une idée de qui a besoin de quel logement, à quel endroit et à quel prix.

Le présent rapport, intitulé *Un calcul des pénuries de logements au Canada fondé sur les droits de la personne*, a été commandé par la défenseure fédérale du logement. Il se concentre sur les données relatives aux besoins en logement triées par catégorie de revenus, taille des ménages et population prioritaire pour en déduire un déficit actuel de trois millions de logements abordables pour les ménages à très faibles et faibles revenus (le quintile de revenus inférieur), et de 1,4 million de logements abordables pour les ménages à revenus modestes et médians (le deuxième et le troisième quintile de revenus). Selon les projections démographiques fondées sur les tendances récentes de l'immigration, il estime qu'il manque au total (déficit plus croissance démographique) 4,3 millions de logements abordables pour les ménages à très faibles et faibles revenus, 3,9 millions de logements abordables pour les ménages à revenus modestes et médians, et 1,4 million de logements abordables pour les ménages à revenus plus élevés (quatrième et cinquième déciles de revenus), soit un besoin total de 9,6 millions de nouveaux logements d'ici 2031.

Ce rapport commence par un examen critique des méthodes utilisées dans le rapport *Pénurie de logements au Canada*. Le rapport de la SCHL repose sur une mesure appelée multiple médian, qui divise le prix médian des maisons par le revenu médian des ménages. Traditionnellement, un multiple médian de trois était considéré comme abordable pour un ménage à revenu médian. Si l'accession à la propriété est abordable, on suppose que les effets de l'accessibilité se répercutent sur les locataires par l'entremise d'un processus dit de filtrage, par lequel ceux qui peuvent s'offrir un nouveau logement en propriété quittent les appartements locatifs plus anciens, qui sont alors occupés par des ménages à plus faibles revenus.

¹ Disponible en ligne : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-du-logement/2022/retablir-labordabilite-dici-2030>

Cette mesure ne tient pas compte de l'accessibilité du tiers des ménages canadiens qui sont locataires. Le fait que le multiple médian du Canada, qui était de 2,5 au début des années 1980, soit aujourd'hui de 8,8 dans l'ensemble du pays et plus proche de 12 à Toronto et de 13 à Vancouver, signifie que les prix des logements devraient tomber à un quart de leur valeur actuelle dans l'ensemble du pays, à un cinquième de leur valeur actuelle à Toronto et à un sixième de leur valeur actuelle à Vancouver pour redevenir abordables pour les acheteurs d'une première maison à revenu médian, ce qui est une perspective peu probable. La théorie du filtrage ne tient pas compte des préférences éventuelles des ménages à revenu élevé, y compris les parents dont les enfants ont quitté le nid qui veulent un logement plus petit, pour les appartements locatifs plus anciens. Elle confond la demande de logements en propriété, qui peut être spéculative ou à des fins d'investissement, avec le besoin en logement. Et ce qui est peut-être le plus révélateur, c'est qu'elle ignore l'intention de la Stratégie nationale sur le logement et de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, qui est de se concentrer sur les besoins en logement des personnes les plus marginalisées.

Depuis longtemps, il existe des rapports sur l'offre de logements au Canada qui prennent en compte les catégories de revenus et les coûts maximums des logements abordables, afin de fixer des objectifs et d'élaborer des politiques. En 1944, le rapport Curtis recommandait une offre importante de nouveaux logements, composée d'un tiers de logements publics pour le tertile de revenu le plus bas, de logements coopératifs non marchands pour le tertile de revenu moyen et de logements en propriété pour le tertile de revenu le plus élevé. Le plan d'action fédéral pour le logement de la fin des années 1970 était axé sur la création de nouveaux logements locatifs au moyen d'incitations fiscales et financières ainsi que de subventions aux municipalités et aux promoteurs privés, à condition que les loyers soient abordables pour les ménages à revenus faibles et modestes. Le groupe de travail de la C.-B. et du Canada sur l'abordabilité du logement de 2020 a pris en compte les besoins liés au revenu dans ses recommandations politiques.

Les méthodes fédérales actuelles de calcul des pénuries de logements reposent généralement sur le besoin impérieux en matière de logement qui mesure les ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu au coût du logement ou qui vivent dans des logements surpeuplés ou mal réparés, et qui ne peuvent pas se permettre d'avoir un logement convenable dans leur région. Alors que les ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement n'ont pas tous besoin d'un nouveau logement, le fait que le taux d'inoccupation des logements locatifs bon marché soit de 0 à 1 % dans la plupart des grandes villes canadiennes suggère que, même avec des subventions au logement extrêmement généreuses du côté de la demande ou une plus grande protection des locataires, il sera nécessaire de mettre l'accent sur l'offre (construction ou acquisition de nouveaux logements pour maintenir l'accessibilité) pour lutter contre l'itinérance et le besoin impérieux en matière de logement.

Le besoin impérieux en matière de logement, qui utilise la définition internationale normalisée de l'accessibilité financière, présente encore de nombreuses lacunes. Au Canada, seuls les ménages « privés » non étudiants et non agricoles qui paient plus de 0 \$ sont inclus. Cela signifie que les personnes en situation d'itinérance et celles qui vivent dans des logements d'urgence ou de transition, celles qui vivent dans des habitations collectives comme les centres de soins de longue durée ou les maisons de chambres, les étudiants et les travailleurs agricoles sont exclus.

En outre, des éléments essentiels de la définition internationale et fondée sur les droits du logement convenable, comme l'emplacement, la sécurité d'occupation, l'accessibilité et le respect du milieu culturel, ne sont pas pris en considération. Le besoin impérieux en matière de logement ne mesure ni la non-formation de ménages, c'est-à-dire les adultes qui vivent involontairement avec leurs parents ou des colocataires en raison de problèmes d'accessibilité, ni la demande locale réprimée, c'est-à-dire les ménages qui déménagent loin de leur emploi et des services en raison de problèmes d'accessibilité dans les grandes villes. En somme, le besoin impérieux en matière de logement exclut autant qu'il inclut.

Le présent rapport commence à répondre à la question « qui a besoin de quel logement, à quel endroit et à quel prix » par une analyse des besoins impérieux en matière de logement par catégorie de revenus, taille du ménage et population prioritaire, réalisée dans le cadre du projet Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement. J'ajoute ensuite des estimations concernant les personnes sans hébergement ou hébergées dans des refuges d'urgence, celles qui vivent dans des habitations collectives inadéquates et dans des fermes, ainsi que les étudiants qui ont besoin d'un logement. J'inclus des estimations de la non-formation des ménages et de la demande locale réprimée, tout en reconnaissant qu'il faut plus de données probantes sur toutes les formes de besoins en matière de logement. Je prends également en compte les besoins en logement d'une population en pleine croissance.

Je tire la conclusion qu'une proportion importante des nouveaux logements, près de la moitié, devrait être abordable pour les ménages à faibles et très faibles revenus. Doubler le nombre de logements non marchands de 894 000 d'ici 2031 ne serait qu'une première étape dans une stratégie à long terme visant à concrétiser progressivement le droit à un logement convenable. Pour donner la priorité aux besoins des personnes les plus vulnérables à l'itinérance et réaliser progressivement le droit à un logement convenable, il sera nécessaire de mettre en place un programme de logements non marchands à grande échelle, avec comme sous-objectif de base 20 % de nouveaux logements dans l'ensemble des municipalités, des régions, des provinces et des territoires.

Recommandations

1. **Une approche fondée sur les droits** : que tout rapport de suivi précisant les besoins du Canada en matière d'offre de logement donne la priorité à l'objectif de la réalisation progressive du droit à un logement convenable, comme le prescrit la LSNL, en incluant une analyse par catégories de revenus, coût mensuel maximum d'un logement abordable, taille des ménages et populations prioritaires.
2. **Des définitions claires et cohérentes** : que la définition actuelle de la SCHL du « logement abordable » – 30 % du revenu avant impôt ou du revenu brut du ménage, avec un accent sur les ménages qui ont des besoins impérieux en matière de logement et qui n'ont pas les moyens de s'offrir un logement convenable dans leur communauté – redevienne la norme pour tous les programmes, politiques et rapports du gouvernement fédéral, plutôt qu'une définition de l'abordabilité fondée sur les loyers ou les valeurs marchands.
3. **De meilleures données probantes** : que Statistique Canada travaille avec le Bureau du défenseur fédéral du logement, la SCHL, Infrastructure Canada, Femmes et Égalité des

- genres Canada, les chercheurs et les défenseurs des intérêts pour améliorer la collecte et l'analyse des données du recensement de 2026 grâce à l'inclusion des étudiants, des personnes en situation d'itinérance, des travailleurs agricoles temporaires et des personnes vivant dans des logements collectifs dans leur calcul des besoins impérieux en matière de logement, et qu'ils commencent à travailler sur une nouvelle définition du besoin impérieux en matière de logement qui inclut l'accessibilité, la sécurité d'occupation, l'emplacement et le respect du milieu culturel.
4. **Cibles** : Infrastructure Canada devrait fournir un modèle obligatoire d'évaluation des besoins en logement pour l'ensemble des provinces, des territoires, des régions et des municipalités, qui soit reproductible (p. ex., tous les cinq ans, conformément au recensement, avec des dénombrements annuels des personnes en situation d'itinérance), comparable (en utilisant les mêmes définitions et sources de données) et axé sur l'équité (en incluant les mêmes catégories de revenus, taille de ménage et populations prioritaires); le gouvernement fédéral devrait imposer des objectifs provinciaux ou territoriaux fondés sur les besoins en logement de la région; les subventions et transferts à d'autres ordres de gouvernement devraient reposer sur des rapports réguliers sur les objectifs.
 5. **Répercussions d'une approche fondée sur les droits sur les politiques et les programmes** : que, lors de la révision des programmes de la SNL, le gouvernement fédéral se concentre sur l'amélioration des résultats pour ceux qui en ont le plus besoin, soit 4,3 millions de ménages à très faible et faible revenu (le déficit actuel lié aux besoins impérieux en matière de logement plus l'augmentation prévue de la population), y compris ceux qui ont besoin de services continus d'aide au logement; que le gouvernement fixe un objectif de 20 % de logements non marchands pour chaque province, territoire, région et municipalité afin d'améliorer les résultats pour ceux qui sont le plus dans le besoin; et le gouvernement fédéral devrait également prendre en compte les besoins de 3,9 millions de ménages à revenus modestes et médians qui auront besoin d'un logement au cours de la prochaine décennie, ainsi que de 1,4 million de ménages à revenus élevés, soit un total de 9,6 millions de ménages qui auront besoin d'un logement d'ici 2031.

1) Introduction : Le défi nécessaire de l'analyse des pénuries de logements au Canada

En juin 2022, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'organisme national responsable de l'habitation du Canada, a publié le document suivant : *Pénurie de logements au Canada : Estimation des besoins pour résoudre la crise de l'abordabilité du logement au Canada d'ici 2030*. Selon la SCHL, l'objectif du rapport était « d'estimer l'offre supplémentaire de logements requise pour rétablir l'abordabilité du logement d'ici 2030. »

Le rapport propose un objectif d'offre totale :

Si le taux actuel de construction se maintient, nous prévoyons que le nombre de logements augmentera de 2,3 millions entre 2021 et 2030, pour atteindre près de 19 millions d'unités d'ici 2030.

Pour rétablir l'abordabilité, il faudra *ajouter* 3,5 millions de logements abordables d'ici 2030.

En effet, il faudra plus de 22 millions de logements d'ici 2030 afin d'atteindre l'abordabilité pour tout le monde au Canada. L'augmentation de l'offre de logements, au-delà de la croissance prévue du nombre de ménages, permettra de mieux jumeler les ménages avec les logements désirés. (SCHL, 2022a, p. 2)

Le rapport définit un objectif (« rétablir l'abordabilité pour tout le monde au Canada »). Il contient une définition de l'abordabilité : « L'accessibilité est le rapport entre le coût moyen du logement et le revenu moyen dans une zone géographique »² (SCHL, 2022a, p. 10). Il dispose d'une méthode de calcul des besoins : la quantité de logements qui serait nécessaire pour « mieux jumeler les ménages avec les logements désirés » et « rétablir l'abordabilité » (SCHL, 2022a, p. 6). Même s'il est publié par le même organisme chargé de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) et que son travail doit être conforme à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LSNL), l'objectif, les définitions et la méthode du rapport ne sont pas conformes à la législation actuelle en matière de logement. Son objectif de 5,8 millions de nouveaux logements d'ici 2030 (soit un rythme de 725 000 logements par année sur huit ans) n'est pas spécifiquement lié à des politiques de la SNL qui pourraient permettre de plus que tripler la production de logements par rapport aux niveaux actuels de 225 000 logements par année.

Aled ab Iorwerth, économiste en chef de la SCHL et auteur principal du rapport, a déclaré qu'il fondait de « grands espoirs » sur le Fonds pour accélérer la construction de logements, doté de 4 milliards de dollars, pour accélérer le rythme de la construction (Lord, 2022). Le Fonds pour accélérer la construction de logements est un programme d'incitatifs destiné aux municipalités

² Comme nous le verrons plus loin, le rapport fait référence à une mesure, le « multiple médian », qui mesure habituellement le prix médian de l'accession à la propriété par rapport au revenu brut médian des ménages. Le tiers des ménages canadiens qui sont locataires n'est pas pris en compte dans cette mesure, pas plus que les disparités de richesse que la méthode du « multiple médian » ignore.

pour qu'elles approuvent la construction de 100 000 nouveaux logements supplémentaires au cours de la période 2023 à 2028 (SCHL, 2023b), soit 2,9 % des logements supplémentaires nécessaires, selon le rapport *Pénurie de logements au Canada*.

Les réactions au rapport ont été mitigées. Le professeur Mike Moffatt, directeur du Smart Prosperity Institute et défenseur de l'offre de logements, estime que l'objectif de 5,8 millions de logements d'ici 2030 est probablement inatteignable, compte tenu de la pénurie actuelle de matériaux et de travailleurs du secteur de la construction. Cependant, il affirme que « nous devons prendre la pénurie [de logements] au sérieux, faute de quoi une génération entière de Canadiens va se retrouver sans logement en raison du prix³ » (Lord, 2022). Le professeur émérite David Hulchanski, de l'Université de Toronto, a déclaré que « le rapport n'aborde pas les fondements du marché comme la spéculation immobilière, la perte d'offre due aux locations à court terme, la multipropriété, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent dans l'immobilier, ainsi que la structure de financement du logement⁴ » (Balentic, 2022). Doug Porter, économiste en chef de la Banque de Montréal, a déclaré à propos de plusieurs rapports récents sur l'offre de logements, dont le dernier en date est *Pénurie de logements au Canada* :

Combien de fois nous a-t-on dit au cours de l'année dernière que la surchauffe du marché immobilier canadien était en grande partie due au fait que nous avons « l'offre de logements la plus faible du G7 »? ... Tout d'abord, l'offre canadienne n'est pas particulièrement éloignée de la moyenne de l'OCDE et certainement pas très différente de celle du Royaume-Uni, des États-Unis ou de l'Australie. (Nous avons d'ailleurs souligné à maintes reprises qu'avec une population plus jeune que celle de l'Europe ou du Japon, nous aurions naturellement un ratio plus faible puisque les enfants ne sont pas propriétaires.) Deuxièmement, sur le plan technique, le marché canadien n'est PAS en fait inférieur à celui des États-Unis, et n'est donc même pas le plus bas du G7. Pourtant, d'une manière ou d'une autre, les prix moyens de nos logements sont (en gros) 60 % plus élevés qu'aux États-Unis, avec un niveau d'offre par habitant pratiquement identique. Oui, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour encourager l'offre, mais il est clair qu'il y a plus que cela à l'œuvre⁵.
(Barlow, 2022)

L'objectif de ce rapport est de comparer les méthodes et les objectifs élaborés dans le rapport de la SCHL de juin 2022 avec d'autres méthodes et objectifs, afin de guider la défenseure fédérale du logement dans son mandat défini dans la loi de « surveiller les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et des résultats souhaités, et dans le respect des échéanciers, prévus dans la Stratégie nationale sur le logement » et « d'évaluer les effets de celle-ci sur les

³ La citation a été traduite de l'anglais par nos soins.

⁴ La citation a été traduite de l'anglais par nos soins.

⁵ La citation a été traduite de l'anglais par nos soins.

personnes appartenant à des groupes vulnérables, ayant éprouvé des besoins en matière de logement ou ayant vécu dans l'itinérance » (gouvernement du Canada, 2019).

2) Contexte politique de la pénurie de logements au Canada

De 1992 à 2017, le gouvernement fédéral a laissé aux gouvernements provinciaux et territoriaux la direction et le financement de la politique du logement. De nombreuses provinces et territoires ont à leur tour transféré la responsabilité aux administrations locales, y compris la province la plus peuplée du Canada, l'Ontario. De nombreux éléments indiquent que durant les trois décennies qui ont suivi l'itinérance a fortement augmenté, les coûts des logements locatifs et des logements pour propriétaires-occupants ont augmenté beaucoup plus rapidement que les revenus, et les réponses coordonnées des gouvernements sont de moins en moins efficaces, au moins en partie à cause de l'absence de définitions communes et de mesures de base des besoins (MacDonald et Tranjan, 2023; Caranci et coll., 2023; HUMA, 2023; Vérificatrice générale, 2022; Blueprint, 2022; HUMA, 2022; FRAPRU, 2021, Gaetz et coll., 2016).

Stratégie nationale sur le logement (2018-2028)

En novembre 2017, le Canada a marqué une nouvelle ère en lançant une Stratégie nationale sur le logement (SNL) sur dix ans. La Stratégie adopte une « approche fondée sur les droits [menant] à donner la priorité aux femmes fuyant la violence, aux Autochtones, aux personnes âgées, aux personnes handicapées, etc. (gouvernement du Canada, 2018, p. 4).

La SNL a deux grands objectifs pour la période 2018 à 2028 :

1. réduire de 530 000 le nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement;
2. réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans une situation d'itinérance chronique (gouvernement du Canada, 2018, p. 4). Cet objectif a ensuite été modifié pour « éliminer complètement l'itinérance chronique d'ici 2030 » (gouvernement du Canada, 2020, p. 23).

La SNL s'engage à atteindre ces objectifs grâce à « un partenariat transparent et responsable... entre le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires, les municipalités, les secteurs social et privé et les personnes ayant éprouvé des besoins en matière de logement ». La stratégie comprend des mécanismes d'offre visant à créer 100 000 nouveaux logements « abordables » et à réparer ou rénover 300 000 logements existants, ainsi que des mécanismes de demande comme l'octroi de prestations canadiennes pour le logement à 385 000 ménages pour les aider à couvrir les coûts de logement à un niveau abordable (gouvernement du Canada, 2018, p. 5).

La SNL utilise la définition normalisée de Statistique Canada du « logement abordable » dans le cadre de ses objectifs relatifs au besoin impérieux en matière de logement :

Au Canada, un logement est considéré comme « abordable » s'il coûte moins de 30 % du revenu avant impôt d'un ménage. Bien des gens croient qu'un logement abordable désigne uniquement un logement locatif subventionné par le gouvernement. En réalité, ce terme générique peut regrouper les habitations fournies par les secteurs privé, public et sans but lucratif. Il englobe également tous les modes d'occupation : logements locatifs ou pour

propriétaires-occupants, propriétés coopératives ou logements permanents ou temporaires. (SCHL, 2023a)

Les besoins impérieux en matière de logement (BIL) sont définis comme suit :

Un ménage éprouve des besoins impérieux en matière de logement si son logement n'est pas conforme à au moins une des normes (qualité convenable, taille convenable et prix abordable) et si 30 % ou plus de son revenu total avant impôt était nécessaire pour payer le loyer médian (services publics compris) d'autres logements du marché local répondant aux trois normes. (SCHL, 2023a)

Outre le caractère abordable tel que défini ci-dessus, le terme « qualité convenable » renvoie au besoin de réparations majeures : « notamment les travaux visant à réparer la plomberie ou le câblage électrique, ou les travaux structurels visant à réparer les murs, les planchers ou les plafonds ». « Taille convenable » renvoie à un « logement qui compte suffisamment de chambres étant donné la taille du ménage et sa composition... Par exemple, un nombre suffisant de chambres selon les exigences de la [Norme nationale d'occupation] signifie une chambre pour chaque couple d'adultes qui cohabitent, chaque personne seule de 18 ans ou plus faisant partie du ménage et chaque couple d'enfants de même sexe âgés de moins de 18 ans » (SCHL, 2023a).

La SNL s'appuie également sur une définition standard de l'itinérance :

Situation d'une personne, d'une famille ou d'une collectivité qui n'a pas de logement stable, sûr, permanent, approprié, ni la possibilité, les moyens et la capacité immédiate de s'en procurer un. Découle souvent d'obstacles dits systémiques ou sociétaux, y compris du manque de logements abordables et appropriés, de problèmes de santé mentale, de problèmes cognitifs, comportementaux ou physiques et/ou du racisme et de la discrimination. (SCHL, 2023a)

Autrement dit, les individus et les ménages sont en situation d'itinérance même s'ils dorment dans des refuges d'urgence, des logements de transition ou des milieux institutionnels, s'ils vivent dans des logements dangereux (p. ex., avec un partenaire violent) ou s'ils sont hébergés par d'autres personnes en l'absence de logements abordables. Les personnes ont besoin d'un logement sûr et permanent, même si, et surtout si, elles sont confrontées à des difficultés liées à un handicap.

La définition d'itinérance chronique est beaucoup plus restrictive :

Personne souffrant souvent d'affections incapacitantes (comme une maladie physique ou mentale chronique, des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie) qui est actuellement sans abri et qui l'a été pendant une période de six mois ou plus au cours de l'année (c'est-à-dire qu'elle a passé

plus de 180 nuits au total dans un refuge ou un endroit impropre à l'habitation). (SCHL, 2023a)

Le besoin impérieux en matière de logement est une statistique facile à obtenir, mesurée dans le recensement tous les cinq ans ainsi que dans l'*Enquête canadienne sur le logement* réalisée régulièrement (tous les deux ans) par Statistique Canada⁶. Toutefois, le BIL exclut de nombreux ménages sans domicile privé ainsi que certaines catégories d'occupants⁷ :

- les personnes et ménages en situation d'itinérance;
- les personnes hébergées dans des refuges d'urgence;
- les personnes en situation d'itinérance cachée qui dorment temporairement de sofa en sofa, sont hébergés par un autre ménage, ou qui vivent dans des situations dangereuses;
- les étudiants âgés de moins de 30 ans (parce que « fréquenter l'école est considérée comme une phase de transition, et les faibles revenus des ménages d'étudiants sont considérés comme une condition temporaire » [Statistique Canada, 2022d]);
- les personnes vivant dans des logements collectifs (y compris les personnes vivant dans des maisons de chambres, des centres de soins de longue durée, des établissements de santé et des établissements correctionnels);
- les personnes vivant dans des exploitations agricoles (Statistique Canada, 2017; voir également Schwan et coll., 2021; Migrant Farm Workers, 2020).

Le besoin impérieux en matière de logement exclut également la non-formation de ménages (Moffatt et coll., 2022; von Bergmann & Lauster, 2022), les adultes vivant involontairement avec des parents ou des colocataires qui préféreraient vivre seuls, mais ne le peuvent pas pour des raisons d'abordabilité. Il exclut la demande locale réprimée (Moffatt, 2021), les ménages qui s'éloignent de l'emploi et des services en raison de problèmes d'abordabilité (ce dernier cas étant appelé familièrement « s'éloigner pour acheter »).

Il existe de nombreux documents sur la nature arbitraire des 30 % du revenu avant impôt comme mesure de l'accessibilité financière, certains économistes préférant calculer le revenu résiduel une fois les besoins de base satisfaits (SCHL, 2019), et d'autres économistes soutenant que les coûts de transport devraient être inclus dans les discussions sur l'abordabilité du logement (Hickey et coll., 2012). Toutefois, cette définition de l'accessibilité financière est la norme internationale. L'Organisation de coopération et de développements économiques l'utilise pour les comparaisons internationales des difficultés de logement, parallèlement à la mesure analogue de 40 % du revenu après impôt ou du revenu disponible (OCDE, 2021).

La SCHL, chargée de diriger la mise en œuvre de la SNL, affirme que sa raison d'être « se résume ainsi : rendre le logement abordable pour tous au Canada. » Elle affirme que son aspiration est la suivante : « D'ici 2030, tout le monde au Canada peut se payer un logement qui répond à ses besoins » (SCHL, 2018). Leur définition intégrée de « peut se payer » correspond à 30 % du

⁶ Toutefois, l'Enquête canadienne sur le logement utilise un échantillon plus restreint, ce qui fait en sorte qu'il est impossible d'effectuer une analyse détaillée de la plupart des villes et des régions.

⁷ Jusqu'en 2021, le recensement excluait les logements autochtones dans les réserves de son analyse du besoin impérieux de logement.

revenu du ménage avant impôt et leur définition intégrée de « tout le monde au Canada » comprend toutes les personnes vivant ici : par exemple, les demandeurs d’asile, les étudiants étrangers possédant un visa et les travailleurs migrants temporaires, ainsi que les citoyens et les résidents permanents.

Loi sur la stratégie nationale sur le logement (2019)

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LSNL) précise la conception fédérale des objectifs, des cibles, des définitions et des priorités politiques. Le gouvernement fédéral s’y engage formellement à atteindre un objectif : « la réalisation progressive du droit à un logement suffisant ». L’objectif est de permettre à tous les Canadiens de disposer d’un logement convenable, en mettant l’accent sur l’amélioration des conditions de logement des personnes les plus démunies (gouvernement du Canada, 2019). Cet objectif n’est assorti d’aucun délai.

Il existe une définition internationale du logement convenable, qui est désormais inscrite dans le droit canadien (Biss & Raza, 2022). Le logement convenable englobe l’abordabilité, la qualité et l’état des réparations, selon les critères du BIL. Il comprend également l’accès aux services de base, l’accessibilité, l’emplacement et la sécurité d’occupation. Pour tenir compte de la LSNL, Statistique Canada devrait prendre en considération l’accessibilité du logement, particulièrement importante dans une population vieillissante. Elle devrait définir le terme « emplacement adéquat », ce qui est important si les ménages contraints de s’éloigner pour acheter sont considérés comme ayant des besoins en logement (Moffatt, 2021). L’accessibilité et l’emplacement sont actuellement définis par la SCHL (2023a) et Statistique Canada pourrait facilement travailler avec la SCHL pour obtenir des mesures. La sécurité d’occupation, particulièrement importante pour les locataires, est plus complexe. L’Enquête canadienne sur le logement de 2020 a demandé aux locataires la raison de leur déménagement, qui incluait les expulsions et les raisons des expulsions (Xuereb & Jones, 2023). Ces questions pourraient être incluses dans le prochain recensement. Le respect du milieu culturel est une question régulièrement soulevée en ce qui concerne le logement autochtone (Thistle, 2017). Cependant, on n’a pas encore proposé une manière de le mesurer dans le cadre du recensement canadien.

Deux mécanismes de responsabilisation ont été mis en place pour superviser le respect par le gouvernement de ces engagements en matière de droits de la personne : un Conseil national du logement chargé de fournir des conseils sur l’efficacité de la SNL et un Défenseur fédéral du logement doté d’un vaste mandat de suivi et de responsabilisation, y compris l’obligation de « surveiller les progrès réalisés dans l’atteinte des objectifs et des résultats souhaités, et dans le respect des échéanciers, prévus dans la stratégie nationale sur le logement » (gouvernement du Canada, 2019).

Les mécanismes de la SNL répondent-ils aux besoins en matière d’offre de logements?

Malgré des objectifs clairs et complémentaires dans le SNL, la LSNL et le mandat de l’organisme, la SCHL n’a pas, à ce jour, fourni d’évaluation des besoins de référence qui utilise ses propres définitions du logement abordable, de l’itinérance ou du besoin impérieux en matière de logement pour analyser les besoins en logement dans l’ensemble du Canada par catégorie de prix (ce que les ménages à revenu faible et modéré peuvent se permettre), par taille de ménage ou par population prioritaire (ceux qui ont les besoins les plus importants). Cela fait en sorte

qu'il est difficile, voire impossible, pour la défenseure fédérale du logement de faire le suivi des progrès réalisés.

Une évaluation de la SCHL des trois premières années de la SNL (SCHL, 2020a), dont le budget s'élève désormais à 89 milliards de dollars (Bureau du Directeur parlementaire du budget, 2023), laisse entendre que ses mécanismes ne répondent pas convenablement à ses objectifs. L'évaluation n'a pas fourni le nombre net de ménages dont les besoins impérieux en matière de logement ont été satisfaits ni de chiffres sur les progrès accomplis à l'égard de l'élimination de l'itinérance chronique. Elle indique que « les fonds engagés en date du 31 décembre 2020 devraient contribuer à réduire les besoins en matière de logement de plus de 61 600 ménages grâce à la création de 42 500 logements abordables, au soutien à l'abordabilité pour 16 000 ménages et à la réparation et au renouvellement de logements qui profiteront à 3 100 ménages » (SCHL, 2020a, p. 18). Cela équivaldrait à 38 % des objectifs annuels de la SNL sur trois ans, en supposant que toutes les personnes dont les « besoins en matière de logement » ont été satisfaits étaient des personnes en situation d'itinérance chronique ou des personnes ayant un besoin impérieux de logement. La SCHL a également fait état de mécanismes non liés aux objectifs de la SNL, notamment l'Initiative pour acheter une première maison, axée sur la demande, qui « prévoit 1,25 milliard de dollars sur trois ans pour permettre aux acheteurs d'une première maison de consacrer de 5 à 10 % du prix d'achat d'une maison à leur mise de fonds » (SCHL, 2020, p. 20).

Les rapports budgétaires parlementaires de 2019 et 2021 ont constaté une diminution nette du financement des ménages à faibles revenus dans le cadre de la SNL, et rien ne prouve que les mécanismes de la SNL réduisent le besoin impérieux en matière de logement ou l'itinérance (Segel-Brown, 2019 & 2021). De nombreuses critiques des deux mécanismes de la SNL qui reçoivent la part du lion du financement, l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL) de 26 milliards de dollars et le Fonds national partagé de logement (FNPL) de 13 milliards de dollars, prouvent qu'ils ont eu une incidence limitée sur les objectifs liés au BIL et à l'itinérance (HUMA, 2023; Blueprint, 2022; Pomeroy, 2021). Selon un rapport commandé par le Conseil national du logement, seuls 4 % des logements financés par l'iFCLL et 35 % des logements subventionnés par le FNPL répondent aux besoins des familles à faibles revenus les plus susceptibles d'avoir des BIL, en partie parce qu'ils utilisent des définitions du logement abordable différentes de celles de la SNL, liées respectivement aux coûts médians du marché locatif de la zone et au revenu médian de la zone (Blueprint, 2022, p. 4).

En revanche, les 2,5 milliards de dollars dépensés jusqu'à présent pour l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) depuis son lancement en 2020 semblent avoir commencé à s'attaquer avec succès à l'itinérance chronique et au BIL. Plus de 10 000 logements à loyer modéré ont été commencés ou achevés en moins de deux ans, bien au-delà de l'objectif de 4 500, et tous ont été destinés aux personnes les plus démunies (SCHL, 2022b). Cependant, l'ICRL, contrairement aux deux programmes unilatéraux beaucoup plus coûteux de la SNL, n'est pas assortie d'un engagement de financement à long terme. Une évaluation de la stratégie Vers un chez-soi de 4 milliards de dollars (Vérificatrice générale, 2022, p. 8) a conclu que le gouvernement fédéral ne savait pas « si leurs efforts avaient permis d'améliorer les conditions de logement des personnes en situation d'itinérance ou d'itinérance chronique et d'autres groupes vulnérables ».

En conclusion, au cours des cinq dernières années, un consensus de plus en plus large s'est dégagé à propos du problème : l'absence de logements abordables et convenables pour une proportion croissante de ménages canadiens. Toutefois, de nombreux éléments indiquent que les mécanismes mis en place dans la SNL ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés.

3) Méthodes actuellement utilisées par le gouvernement fédéral pour calculer le besoin en logements abordables

Méthodes utilisées dans le rapport *Pénurie de logements au Canada* pour calculer les besoins

Le rapport *Pénurie de logements au Canada* commence par l'objectif de la SCHL, à savoir que « que tout le monde au Canada pourra se payer un logement qui répond à ses besoins ». Il se concentre ensuite sur un problème spécifique, le manque d'offre de logements :

Nous avons constaté que la demande de logements a augmenté en raison de la hausse des revenus et de la croissance démographique ainsi que des baisses des taux d'intérêt sur une longue période. Malheureusement, la croissance de l'offre n'a pas suivi le rythme de la demande dans certaines des grandes régions urbaines du Canada, ce qui a effrité l'abordabilité. (SCHL, 2022a, p. 5)

Il convient de noter que la « demande de logements » dans le rapport inclut la demande des investisseurs, un facteur déterminant de l'inabordabilité (August, 2022). Contrairement au besoin en logement, la demande de logements peut être alimentée par la propriété de plusieurs biens dans le cadre d'une stratégie d'investissement (Caranci et coll., 2023), ce qui peut faire grimper les prix et augmenter le risque d'expulsion des locataires (Xuereb & Jones, 2023).

Pour illustrer ce problème, le rapport affirme que « les frais du logement ont explosé au cours de la dernière décennie » (SCHL, 2022a, p. 5). Le rapport apporte des précisions sur cette affirmation : « Vers 2003-2004, un ménage moyen devait consacrer près de 40 % de son revenu disponible pour acheter un logement moyen en Ontario, et près de 45 % en Colombie-Britannique. En 2021, un tel ménage devait consacrer près de 60 % de son revenu au logement. » (SCHL, 2022a, p. 6).

Le rapport *Pénurie de logements au Canada*, produit par la SCHL, utilise une définition du « logement abordable » différente de celle de la SCHL et des objectifs de la SNL. Elle s'appuie, malgré l'utilisation du terme « moyenne », sur la définition internationale connue sous le nom de « multiple médian » : le prix médian des logements divisé par le revenu médian des ménages dans une région. Cette définition est connue surtout grâce aux rapports internationaux annuels publiés par la société Demographia depuis 2005 (p. ex., Demographia, 2023), dans lesquels un multiple médian de 3 est considéré comme « abordable » (c.-à-d., qu'un marché du logement abordable est un marché où le prix médian du logement est trois fois supérieur au revenu annuel médian). La définition du multiple médian utilisée par Demographia exclut les achats d'appartements en copropriété. Elle exclut également toute prise en compte du coût des logements locatifs. Demographia ignore le rôle des fluctuations des taux hypothécaires, des niveaux d'immigration, de la qualité de l'emplacement et des taux d'intérêt dans l'accessibilité à la propriété. Au lieu de cela, Demographia se concentre uniquement sur la « planification

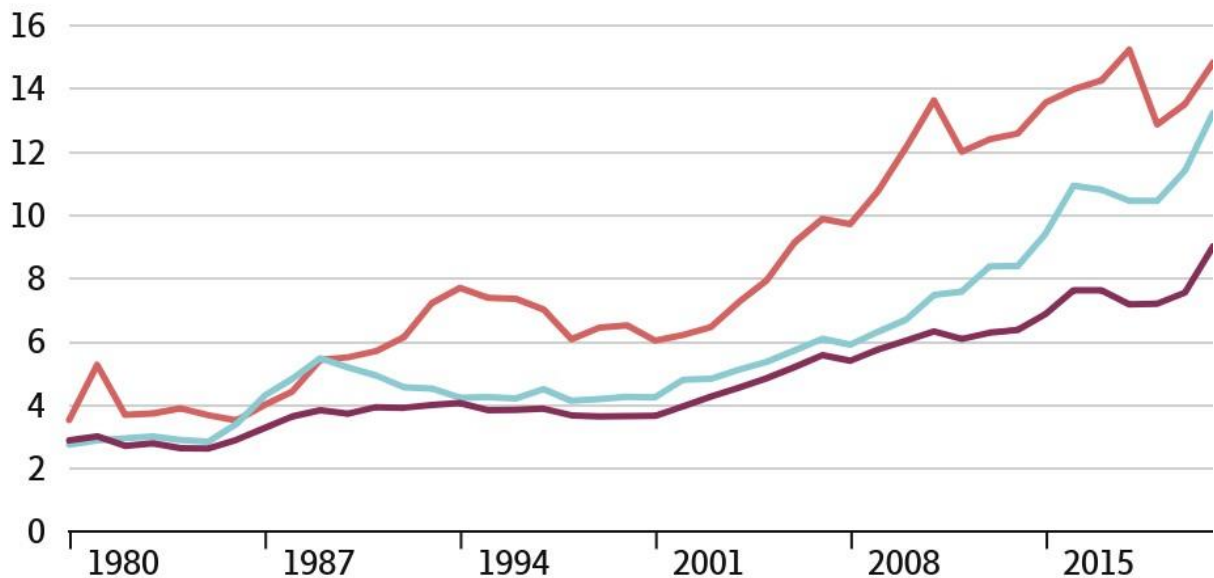
prescriptive » en tant que moteur de l'inabondabilité des prix des logements, en particulier le « rationnement foncier » sous la forme de limites de croissance urbaine⁸ (Phibbs & Gurran, 2008, p. 2).

Si l'on fait abstraction du fait que la période 2003 à 2021 est plus proche de deux décennies que d'une décennie, la trajectoire générale du multiple médian décrite dans le rapport est correcte (figure 1). L'accession à la propriété pour les revenus moyens était abordable (le coût médian des biens était 2,5 fois supérieur au revenu médian des ménages) au Canada au début des années 1980, ce qui coïncidait avec une période où l'investissement gouvernemental dans toutes les formes de logement pour les revenus faibles et modestes était le plus élevé (FRAPRU, 2021; Oberlander & Fallick, 1992). Au Canada, le multiple médian a commencé à grimper régulièrement de 1985 à 2000, puis s'est mis à grimper rapidement après 2015. Le multiple médian canadien est désormais de 8,8, le multiple médian pour Toronto étant de 11,4 et celui pour Vancouver de 13,5 (Caranci et coll., 2022). Autrement dit, les prix de l'accession à la propriété au Canada devraient tomber à moins d'un tiers et, dans le cas de Vancouver et de Toronto, à respectivement un quart et un cinquième des prix actuels, pour retrouver le niveau d'accessibilité constaté lorsque de nombreux ménages âgés achetaient leur première maison.

Home price-to-income ratio

Multiple of median household pretax income

● Canada ● Toronto area ● Vancouver area



THE GLOBE AND MAIL, SOURCE: TD, STATSCAN / NOTE: ESTIMATE FOR 2021

Figure 1 : Multiple médian au Canada, à Toronto et à Vancouver 1980-2022 (Caranci et coll., 2022)⁹

⁸ Les citations ont été traduites de l'anglais par nos soins.

⁹ Comme les graphiques dans le présent rapport sont en anglais, nous proposons aux lecteurs une traduction dans les notes de bas de page. Le titre de ce graphique est Rapport prix-revenu des logements et les trois couleurs représentent, de gauche à droite, le Canada, le grand Toronto et le grand Vancouver.

Le rapport *Pénurie de logements au Canada* constitue un nouvel objectif pour une stratégie nationale sur le logement : « un rapport de 40 % entre les frais de logement et le revenu disponible à toutes les provinces du Canada. Cette cible correspond approximativement à un rapport de 30 % entre les frais de logement et le revenu avant impôt (brut) » (SCHL, 2022a, p. 14). Le rapport fait la distinction entre l’accessibilité, qui « renvoie à la baisse des frais de logement pour tout le monde au Canada » et « le logement abordable », qui est souvent défini comme étant un logement subventionné par les gouvernements pour les ménages à faible revenu » (SCHL, 2022a, p. 7). Cette définition vient s’ajouter à la liste de définitions utilisées dans de récents rapports de la SCHL. Le tableau 1 présente six définitions du logement abordable qui ont été utilisées dans les rapports et les programmes de la SCHL depuis la publication de la SNL en 2018; il pourrait y en avoir d’autres.

Définition	Utilisation
30 % du revenu médian avant impôt des ménages d’un marché	<i>Stratégie nationale sur le logement – Glossaire des termes courants</i> (SCHL, 2023a), <i>Stratégie nationale du logement</i> (SCHL, 2018), données de recensement de Statistique Canada.
80 % du loyer médian du marché régional	Critères d’abordabilité du Fonds national de co-investissement pour le logement : 30 % des logements doivent être « abordables » pendant 20 ans selon ce critère (SCHL, 2021b).
30 % du revenu médian des ménages d’un marché	Critères de l’initiative Financement de la construction de logements locatifs : 20 % des logements doivent être « abordables » pendant 10 ans selon ce critère (SCHL, 2020b).
Multiple médian (prix médian du logement divisé par le revenu médian des ménages sur un marché)	Le rapport <i>Pénurie de logements au Canada</i> (SCHL, 2022a) utilise cette définition pour décrire le problème, bien qu’elle confonde « moyenne » et « médiane ».
40 % du revenu médian après impôt des ménages d’un marché	Le rapport <i>Pénurie de logements au Canada</i> (SCHL, 2022a) utilise cette définition pour définir un objectif.
Logement subventionné par le gouvernement pour les ménages à faibles revenus	Le rapport <i>Pénurie de logements au Canada</i> (SCHL, 2022a) utilise cette définition par opposition à l’« accessibilité financière pour tous ».

Table 1 : Définitions concurrentes de « logement abordable » utilisées par la SCHL 2018–2022

La figure 2¹⁰ présente la mesure de l’accessibilité du rapport *Pénurie de logements au Canada*, à savoir le « rapport du coût moyen du logement sur le revenu disponible moyen des ménages ». Cette mesure est différente du multiple médian¹¹ à plusieurs égards. Le rapport utilise peut-être le revenu après impôt pour témoigner du fait que les impôts de la classe moyenne ont diminué partout au Canada depuis les années 1990, de sorte que les ménages de la classe moyenne

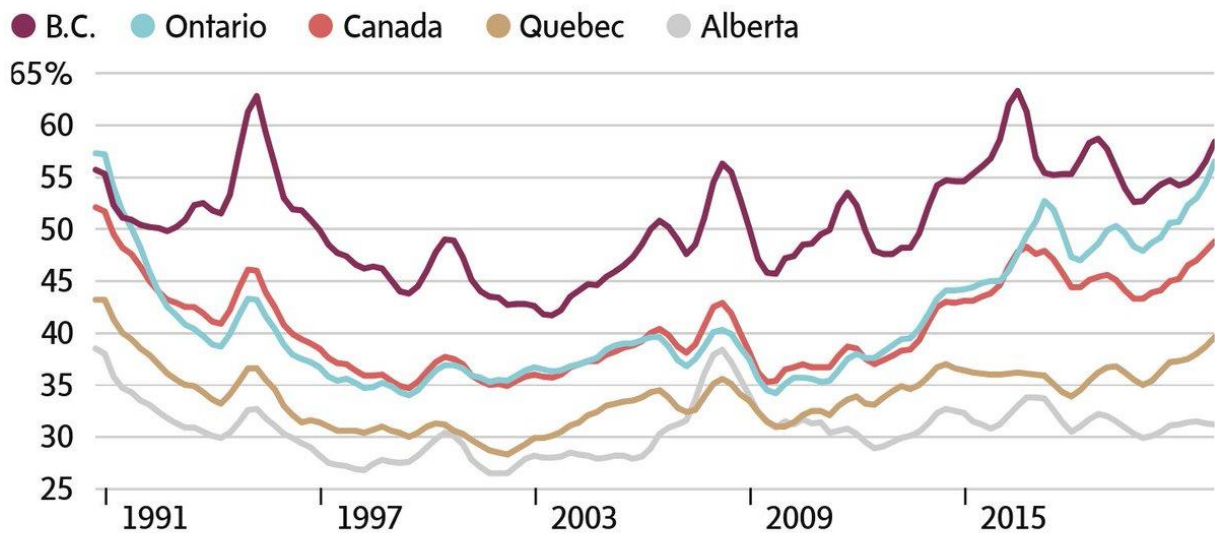
¹⁰ J’utilise une image du Globe and Mail (Younglai, 2022) utilisant les mêmes données que celles du rapport *Pénuries de logements au Canada*, car elle se reproduit plus clairement.

¹¹ Il existe une différence entre la moyenne et la médiane : la moyenne signifie (par exemple) tous les revenus des ménages divisés par le nombre de ménages, tandis que la médiane signifie le point médian, la moitié des ménages ayant des revenus plus élevés et l’autre moitié des ménages ayant des revenus plus faibles. La médiane est généralement utilisée par Statistique Canada, car un petit nombre de ménages à revenu élevé peut fausser la moyenne.

disposent d'un revenu disponible plus important (Falvo, 2017). Il confond également le coût pour acheter un logement et le coût du logement en ignorant les fluctuations des taux d'intérêt au fil du temps et leur incidence sur l'augmentation des coûts d'accession à la propriété (Banque du Canada, 2022) et en continuant d'ignorer les besoins des locataires. Le rapport décide d'utiliser comme objectif le moment où, en 2012, le coût moyen de logement pour un logement en propriété s'élevait à 40 % du revenu après impôt, ce qui laisserait encore une forte proportion de ménages, en particulier de ménages locataires, dans des logements inabordables.

Shelter cost as a share of disposable income

Based on MLS prices of an average home



THE GLOBE AND MAIL, SOURCE: CMHC

Figure 2 : Coût du logement en pourcentage du revenu disponible de 1991 à 2020 (Younglai, 2022, qui utilise les données de SCHL, 2022a)¹²

Mesure du besoin impérieux de logement de Statistique Canada

Si l'on utilise la définition normalisée du besoin impérieux en matière de logement de la SCHL, on obtient une image différente de l'abordabilité du logement au cours de la même période. La figure 3 montre que les locataires, qui représentent un tiers des ménages au recensement de 2021, sont presque quatre fois plus susceptibles d'avoir des BIL que les propriétaires. De 1991 à 2016, la proportion de locataires et de propriétaires ayant des BIL est restée relativement constante, tandis que le nombre de locataires ayant des besoins en logement a augmenté entre 2011 et 2016, pour atteindre un total de 1,7 million de ménages. La trajectoire du BIL suggère un problème différent : la politique fédérale a négligé les besoins des ménages à faibles revenus de la fin des années 1980 à 2017.

¹² Le titre de ce graphique est Coût du logement en pourcentage du revenu disponible, et le sous-titre est Basé sur les prix MLS d'une habitation moyenne.

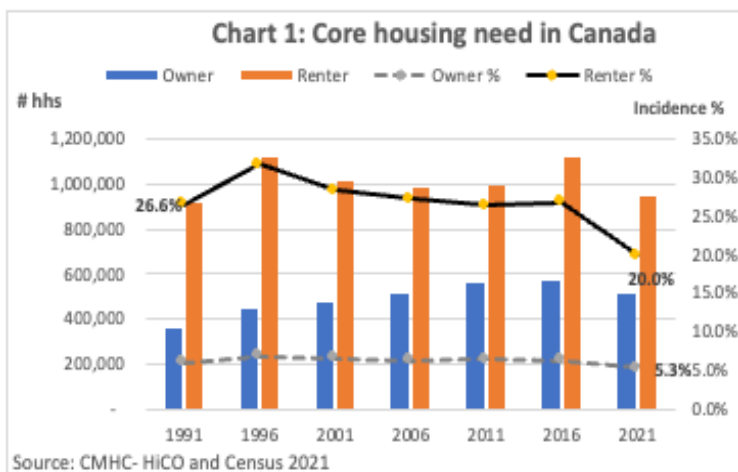


Figure 3 : Besoin impérieux de logement de 1991 à 2021 (CCRL 2022; mise à jour du recensement de 2021, communication personnelle de S. Pomeroy le 4 octobre 2022)¹³

Le nombre de ménages ayant des BIL a connu une baisse sans précédent de 2016 à 2021, passant de 1,7 million à 1,45 million, en raison des « répercussions différentes que les prestations temporaires liées à la COVID-19 ont eues sur le revenu des ménages » (Statistique Canada, 2022a; voir également CCRL, 2022). La figure 4 montre les répercussions sur les ménages à très faibles revenus de ce qui était essentiellement une expérience naturelle de revenu annuel garanti. Les taux d'aide sociale affreusement bas qui n'ont pas augmenté avec l'inflation depuis les années 1990 ne couvrent pas la différence entre la valeur marchande et un loyer abordable (Laidley & Tabbara, 2022), même si l'on tient compte des allocations de logement. La figure 4 suggère que l'un des moyens les plus efficaces pour le gouvernement fédéral de réduire les besoins impérieux en matière de logement est d'élaborer son propre programme de revenu annuel garanti ou de subordonner les transferts d'aide sociale ou le financement bilatéral à l'augmentation des taux d'aide sociale par les provinces et les territoires pour qu'ils dépassent le seuil de pauvreté.

¹³ Le titre de ce graphique est Besoin impérieux en logement au Canada. Les barres bleues représentent les propriétaires et les orange les locataires. La ligne brisée représente le taux d'incidence des besoins impérieux en matière de logement chez les propriétaires et la ligne solide représente le taux d'incidence chez les locataires. L'axe à gauche indique le nombre de ménages et l'axe à droite, le taux d'incidence.

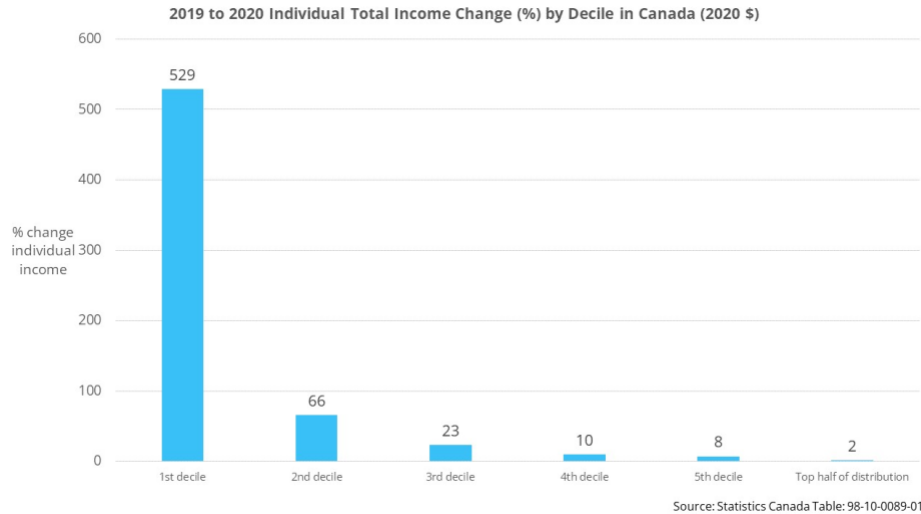


Figure 4 : Variation du revenu total individuel (%) par décile au Canada de 2019 à 2020 (HART, 2023, selon les données de Statistique Canada)¹⁴

Les ménages ayant des BIL ne sont pas des ménages à revenu moyen; ils sont beaucoup plus susceptibles d’être des locataires à faible revenu. L’analyse du recensement de 2021 réalisée dans le cadre du projet Outils d’évaluation des besoins et des ressources en logement (HART) (voir le tableau 3) a révélé que 77,2 % des ménages ayant des BIL se situaient dans le quintile de revenu le plus bas, 13,7 % des ménages étant incapables de payer plus de 420 \$ par mois pour un logement abordable et 63,5 % étant incapables de payer plus de 1 050 \$ par mois. Les locataires sont trois fois plus susceptibles d’avoir des BIL. La spéculation sur les prix de logements en propriété peut les affecter indirectement, par l’augmentation de la valeur des terrains et du maintien sur le marché locatif d’un plus grand nombre de ménages à revenu médian écartés de l’accession à la propriété, ce qui a pour effet de réduire le nombre de logements vacants. Néanmoins, il est certainement plus pertinent d’augmenter l’offre de logements locatifs abordables, qu’ils soient marchands ou non marchands, en tant que mécanisme direct d’amélioration, plutôt que l’offre totale de logements pour propriétaire-occupant. En utilisant une définition du terme « abordable » basée sur la méthode du multiple médian, les prix abordables de l’accession à la propriété pour les ménages à très faibles revenus seraient inférieurs à 55 800 dollars, et inférieurs à 126 000 dollars pour les ménages à faibles revenus. Ce n’est pas un scénario probable où que ce soit au Canada.

Dénombrements ponctuels

Il n’existe pas de mesure cohérente de l’itinérance au Canada. Depuis 2016, le gouvernement canadien procède à des dénombrements biennaux (tous les deux ans). Dénombrements ponctuels :

¹⁴ Le titre de ce graphique est Variation du revenu total individuel (%) par décile au Canada en dollars de 2020. L’axe Y indique le changement dans les revenus individuels en pourcentage, et l’axe X présente le premier décile, le deuxième décile, le troisième décile, le quatrième décile, le cinquième décile et la moitié supérieure de la distribution.

offrent un instantané de l'itinérance d'une journée dans une communauté, en prenant en compte les personnes en situation d'itinérance qui dorment dans les refuges, dans des lieux extérieurs et dans les logements de transition. Les dénombrements peuvent également prendre en compte les personnes en situation d'itinérance dans les établissements de santé ou correctionnels ou qui logent avec d'autres personnes parce qu'elles n'ont pas accès à une résidence permanente. (Infrastructure Canada, 2023, p. 2)

La Finlande a publié des mesures cohérentes de l'itinérance chaque année depuis 1987, y compris pendant la période 2020 à 2022, dans le cadre de sa campagne réussie de 30 ans pour mettre fin à l'itinérance. Les données sont collectées par 209 des 293 municipalités (ARA, 2023)¹⁵. En revanche, seules 59 communautés au Canada (sur les 737 communautés dont la population est supérieure à 5 000 habitants) procèdent actuellement à des dénombrements biennaux (tous les deux ans). Contrairement à la Finlande, les dénombrements de 2020 au Canada ont été retardés pendant la pandémie de COVID-19, dans de nombreux cas jusqu'en 2022. De nombreuses municipalités canadiennes ne comptabilisent pas les personnes placées dans des établissements de santé ou des établissements correctionnels ni celles qui séjournent temporairement chez des parents ou des amis parce qu'elles n'ont pas accès à une résidence permanente.

La dernière série de dénombrements ponctuels a révélé que 32 000 personnes dans 59 communautés à travers le Canada étaient en situation d'itinérance dans des refuges, des logements de transition et des lieux extérieurs au cours d'une nuit type. Nous ne disposons pas de renseignements sur les personnes institutionnalisées ou qui cohabitent. Dans les 55 communautés qui ont également effectué un dénombrement en 2018, le nombre de personnes dénombrées a augmenté de 12 %, ce qui peut en partie refléter l'amélioration des méthodes. Par rapport à 2018, le nombre de personnes recensées dans un lieu extérieur a doublé (Infrastructure Canada, 2023).

Calgary ne représente pas la norme en tant que ville canadienne qui a mesuré le nombre de personnes en situation d'itinérance chaque année sur une longue période. Les dénombrements ponctuels effectués à Calgary de 1992 à 2016 (figure 5) indiquent que la proportion de personnes en situation d'itinérance a augmenté de 700 % de 1992 à 2008, ce qui coïncide avec le désinvestissement des gouvernements fédéral et provincial dans le logement locatif abordable et le désinvestissement du gouvernement provincial dans l'aide sociale. Après 2008, une stabilisation des taux élevés d'itinérance a coïncidé avec le fait que Calgary est devenue la première grande ville canadienne à élaborer un plan suivant la stratégie Logement d'abord pour mettre fin à l'itinérance, ainsi qu'avec une augmentation des taux d'aide sociale et une augmentation des logements vacants associés à une baisse des prix du pétrole (Falvo, 2017).

¹⁵ La Finlande inclut les personnes et les ménages en situation d'itinérance, les personnes hébergées dans des refuges d'urgence, les personnes hébergées dans des établissements de santé (y compris ce que l'on appellerait au Canada des logements « de transition ») et les personnes qui cohabitent contre leur gré. Elle n'inclut pas les personnes placées dans des établissements correctionnels.

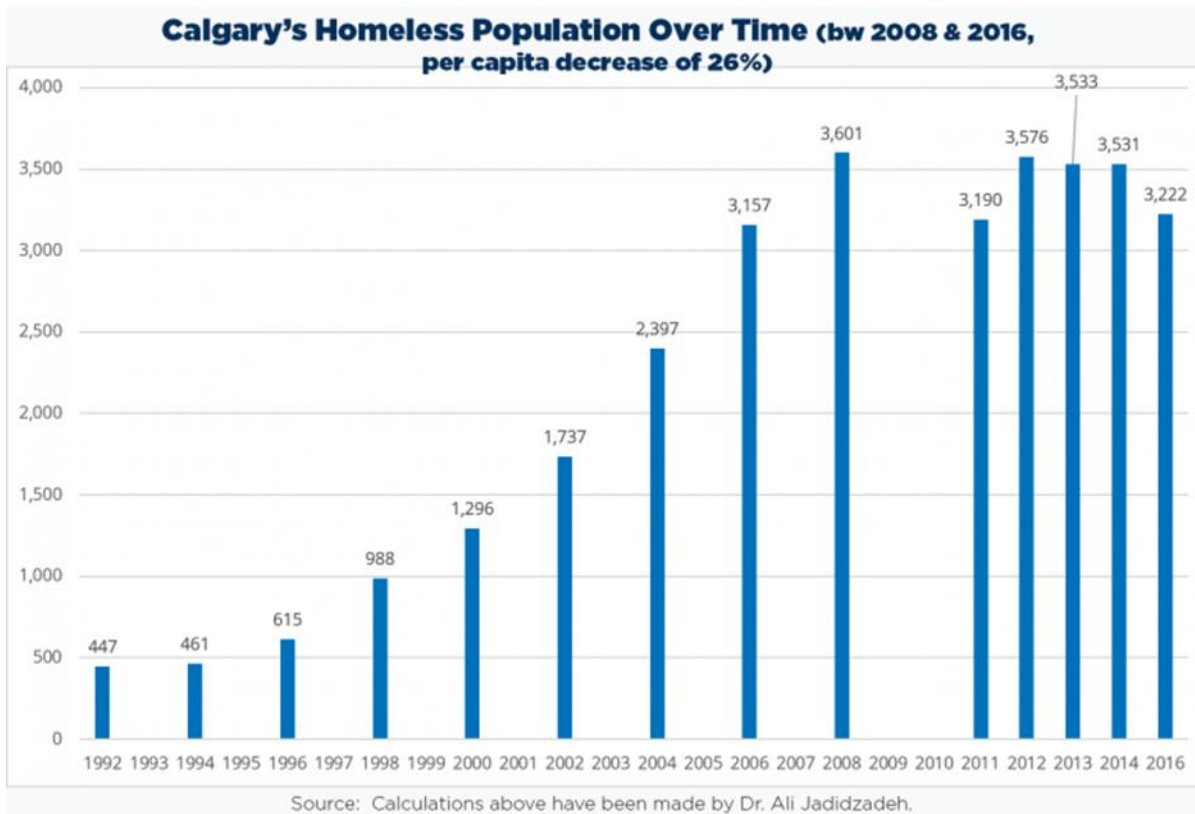


Figure 5 : Taux d'itinérance à Calgary de 1992 à 2016 (Falvo, 2017)¹⁶

Les répercussions des différentes mesures du besoin de logement

L'utilisation du multiple médian, du besoin impérieux en matière de logement et du nombre de personnes en situation d'itinérance donne trois trajectoires différentes du besoin en logement au cours des trois dernières décennies, chacune étant liée à des définitions et à des approches différentes du problème du manque de logements abordables. Dans chaque cas, ils renvoient à différents mécanismes pour régler le problème.

Dans le rapport *Pénurie de logements au Canada*, on mentionne que le problème est l'augmentation des prix médians des logements par rapport au revenu médian des ménages au cours de la dernière décennie, et le facteur clé est l'offre insuffisante de logements en propriété pour répondre à la demande, y compris à la demande des investisseurs.

Si l'on utilise la définition normalisée de la SCHL du besoin impérieux en matière de logement, le problème est l'absence de progrès dans la réduction d'un grand nombre de ménages, en particulier les ménages de locataires à faible revenu, ayant des besoins impérieux en matière de logement depuis 1991. Le facteur clé est l'absence d'un programme fédéral ciblé qui vise à augmenter l'offre de logements à loyer modéré. En se concentrant sur l'amélioration des

¹⁶ Le titre de ce graphique est Le taux d'itinérance à Calgary au fil du temps (entre 2008 et 2016, une réduction par habitant de 26 %). Il repose sur les calculs de Ali Jadidzadeh, PhD.

chiffres associés au BIL dans le recensement de 2021, une solution pourrait être la mise en place d'un revenu national garanti.

En se fondant sur les chiffres de l'itinérance à Calgary, le problème est une augmentation de l'itinérance depuis le milieu des années 1990 causée par un manque d'investissement dans des logements locatifs abordables, y compris des logements avec des services d'aide sociale et à la santé, pour les personnes et les ménages à très faibles revenus, et par l'absence d'une stratégie cohérente de Logement d'abord de la part du gouvernement fédéral (y compris un moyen de mesurer de manière cohérente les répercussions sur la réduction de l'itinérance).

Le rapport *Pénurie de logements au Canada* utilise des définitions différentes des définitions canadiennes normalisées du logement abordable pour dériver des objectifs différents de ceux de la SNL, bien qu'il soit publié par le même organisme qui a été chargé de la mise en œuvre de la SNL et de la LSNL. Le Canada ne dispose d'aucun moyen précis et complet pour mesurer l'étendue des besoins en logement et l'itinérance, sans parler des répercussions des politiques sur la réalisation progressive du droit au logement.

4) Hypothèses erronées dans le rapport *Pénurie de logements au Canada*

Le rapport *Pénurie de logements au Canada* prétend que leur « estimation de la quantité de logements requis se fonde sur une analyse économique approfondie. Il s'agit d'un type d'analyse qui n'a jamais été effectuée auparavant au Canada ».

Une méthode en trois parties est proposée :

1. Nous estimons le niveau de revenu en 2030 en fonction des tendances économiques et démographiques actuelles, y compris les niveaux d'immigration prévus.
2. Nous estimons la quantité de logements requis pour que les prix des habitations respectent, en 2030, la cible d'abordabilité que nous avons établie selon notre analyse.
3. Nous comparons ce nombre de logements au nombre de logements qui devraient être construits d'ici 2030 si le statu quo est maintenu.
(SCHL, 2022a, p. 6)

Cette méthode repose sur plusieurs hypothèses. J'ai déjà mentionné les critiques de l'hypothèse selon laquelle l'offre totale de logements en propriété est le principal déterminant de l'abordabilité, par opposition à l'absence de programmes pour soutenir l'offre de logements locatifs bon marché et non marchands (HUMA, 2023; Blueprint, 2022; FRAPRU, 2021). Parmi les autres causes possibles de l'inabordabilité figurent les incitations fiscales qui favorisent la spéculation sur les logements existants au détriment de l'investissement dans la construction de logements (HUMA, 2023; August, 2022; Kershaw, 2021).

J'ai également fourni des éléments laissant entendre que le logement n'est pas en fait un marché unique avec une trajectoire simple. Le rapport *Pénurie de logements au Canada* affirme que le filtrage – le vieillissement et la détérioration des biens immobiliers anciens qui rendent les logements plus abordables pour les ménages à faible revenu – est une raison importante pour augmenter l'offre de logements. Le rapport pose une question rhétorique :

Comment l'offre améliorera-t-elle l'abordabilité? La création de logements supplémentaires sur le marché permettra aux ménages d'en choisir un qui répond vraiment à leurs exigences. Ainsi, des logements finiront par être vacants, ce qui favorisera l'abordabilité à long terme. (SCHL, 2022a, p. 6)

Une étude récente sur le filtrage aux États-Unis a révélé que « le processus de filtrage peut prendre des générations... et la propriété peut trop se détériorer pour être habitable¹⁷ ». Sur les

¹⁷ Cette citation a été traduite de l'anglais par nos soins.

marchés locaux onéreux comme la région de la baie de San Francisco (analogue à Toronto ou à Vancouver), les logements locatifs sont distribués aux ménages à faibles revenus à raison d'environ 1,5 % par année, et ce processus ne s'accompagne pratiquement pas d'une baisse des loyers. En outre, les bâtiments anciens peuvent être plus attractifs pour les ménages à revenus élevés, capables de surenchérir sur les ménages à faibles revenus, que les bâtiments plus récents (Zuk et Chapple, 2016, pp. 3-4).

La foi dans le filtrage repose sur des hypothèses erronées concernant un marché du logement unique, principalement influencé par l'offre totale. De nombreux chercheurs en matière de logement décrivent plutôt un ensemble de « sous-marchés du logement » adjacents, comprenant (par exemple) la propriété de luxe, la propriété pour les revenus élevés, la location pour les revenus élevés, la propriété pour les revenus médians, la location pour les revenus médians, la location sur le marché privé pour les revenus faibles et modestes, et les logements non marchands pour les faibles revenus, y compris ceux qui bénéficient de services d'aide sociale ou à la santé. Il existe également des sous-marchés liés à l'emplacement, à la taille et aux préférences des consommateurs (Gibb et Marsh, 2019, p. 11). Les interventions sur un sous-marché peuvent avoir des répercussions indirectes sur un marché adjacent. Par exemple, si les ménages à revenu médian pouvaient accéder à la propriété, comme ce fut le cas jusqu'à la fin des années 1980, cela pourrait libérer des logements locatifs pour les revenus modérés, car les ménages à revenu médian pourraient choisir de passer de la location à la propriété, mettant ainsi un logement locatif à la disposition d'un ménage moins fortuné. Cette hypothèse de filtrage repose sur le fait que les logements sont achetés pour y vivre, et non pour être loués à court ou à long terme, pour être transformés en logements spéculatifs, ou simplement pour être laissés vacants en tant qu'actifs dormants (August, 2022). Mais même selon cette hypothèse, les répercussions de l'augmentation de l'offre de logements en propriété sur les personnes en situation d'itinérance seraient pratiquement inexistantes, à moins qu'un refuge ne soit démoli au profit d'une tour de condominiums, ou qu'une maison de chambres ne devienne une maison individuelle en propriété, auquel cas les répercussions seraient négatives.

Le rapport affirme que son modèle de filtrage par l'augmentation de l'offre totale de propriété, dans lequel les ménages aisés achètent des maisons récentes qui sont « plus économes en énergie » et ont « plus d'espace habitable », laissant les maisons plus anciennes à la disposition des ménages à plus faible revenu, « s'est avéré efficace dans d'autres pays, et la SCHL explore son efficacité au Canada » (SCHL, 2022a, p. 17). Trois études américaines récentes ont été citées. Toutefois, des dizaines d'études présentées dans une récente revue de la littérature (Zuk et coll., 2018) font état d'une trajectoire différente : des ménages aisés achètent des maisons anciennes et les rénovent, déplaçant ainsi par l'embourgeoisement des locataires et des propriétaires à faibles revenus de zones établies bien situées. De même, les ménages plus âgés et plus fortunés peuvent chercher à réduire leur surface habitable en s'installant dans des logements neufs ou anciens bien situés, ce qui a pour effet de déplacer les ménages à faible revenu.

L'existence de sous-marchés est implicitement reconnue par le rapport : « Dans le présent rapport, nous regroupons tous les types de logements, c'est-à-dire que nous supposons que les hausses des prix des habitations se traduisent par des hausses des loyers. La réalité est beaucoup plus complexe » (SCHL, 2022a, p. 7). Il reconnaît que pour les ménages à faibles

revenus, « les problèmes d’abordabilité exercent des pressions plus fortes... et notre approche (qui consiste à examiner les moyennes) ne tient pas encore compte de ce fait » (SCHL, 2022a, p. 7). En fait, Zuk et Chapple (2016) ont constaté que la construction de logements à bas prix a deux fois plus de répercussions positives sur la prévention des déplacements que les logements au taux du marché, ce qui constitue un argument de poids en faveur d’un « filtrage vers le haut » par la création d’une offre de logements locatifs non marchands d’une nouvelle génération.

À aucun moment, ce rapport n’explique exactement quelle est sa formule pour augmenter suffisamment l’offre d’habitations pour les propriétaires-occupants afin de faire baisser les prix de l’immobilier. Comme il est décrit ci-dessus, le rapport commence par projeter le nombre de ménages, le revenu après impôt des ménages et les taux d’intérêt jusqu’en 2030, par province. La deuxième étape est la suivante :

Étant donné le revenu disponible auquel nous nous attendons en 2030, quel devrait être le niveau des prix des habitations pour que le logement soit abordable? Nous appelons ce prix le niveau maximal des prix abordables. Nous tenons compte de facteurs comme les taxes foncières, l’assurance, les services publics et les autres coûts liés à la propriété pour établir le niveau maximal des prix abordables. (SCHL, 2022a, p. 17)

Enfin, en utilisant un modèle qui estime « statistiquement la relation entre l’offre et la demande au fil du temps », « nous utilisons le modèle afin de déterminer l’offre requise pour que la demande soit satisfaite et que les prix des habitations correspondent au niveau maximal des prix abordables. Nous comparons ce nombre à la quantité de logements dont nous prévoyons la production d’ici 2030 » (SCHL, 2022a, p. 17). Toutefois, le rapport ne précise pas quel était le ratio entre le nombre de logements en propriété et la population âgée de plus de 15 ans au Canada en 2003, année où le Canada était censé avoir atteint un niveau idéal d’accessibilité à la propriété. Cela n’explique certainement pas pourquoi le Québec, la province ayant le plus faible taux d’accession à la propriété au Canada, a l’un des plus faibles taux de BIL au recensement de 2021, en grande partie dû, selon Statistique Canada (2022a), à la « politique de contrôle des loyers » (figure 6).

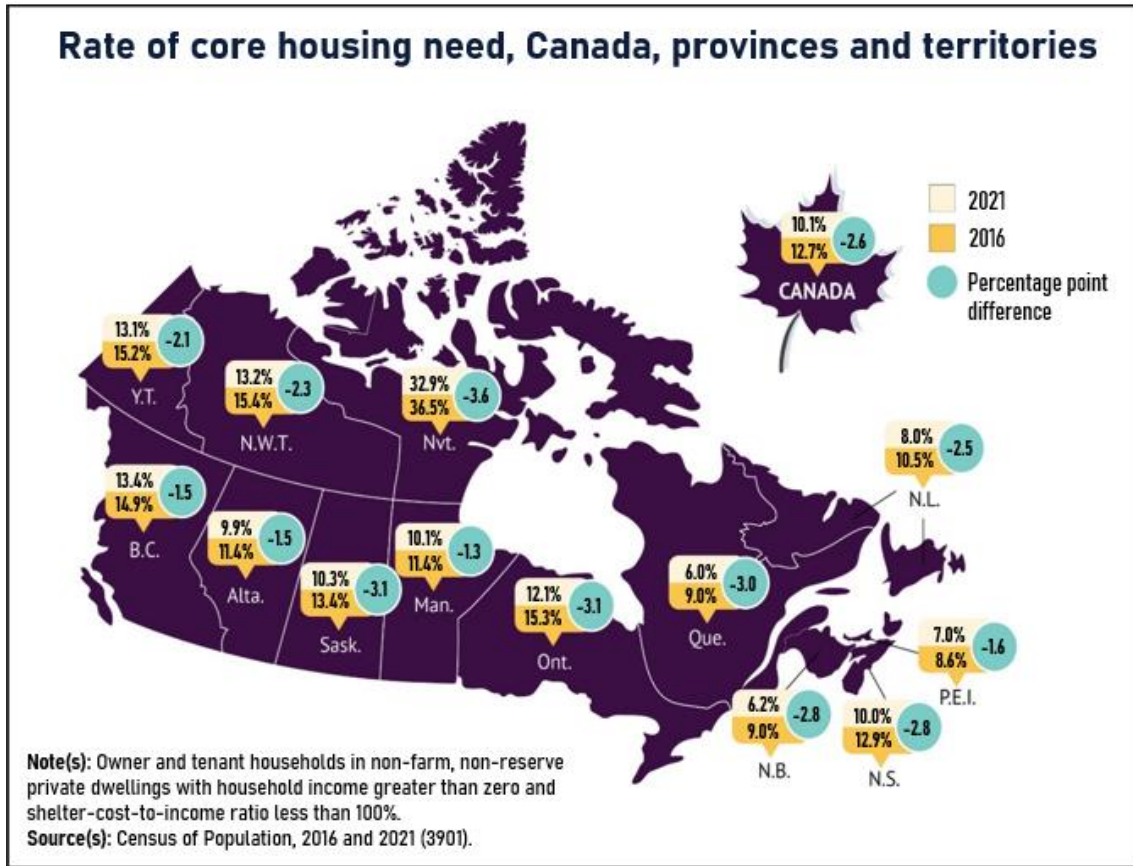


Figure 6 : Besoin impérieux de logement par province, recensement de 2021 (Statistique Canada, 2022a)¹⁸

Le rapport se conclut en affirmant que ces objectifs ne peuvent être atteints par le gouvernement fédéral sans mécanismes de partenariat. Plus précisément, « le secteur privé jouera un rôle essentiel pour combler cette insuffisance de l'offre. Pour leur part, les gouvernements peuvent aider en veillant à ce que le processus réglementaire soit le plus efficace possible tout en respectant les préoccupations environnementales et sociales de premier plan » (SCHL, 2022a, p. 30). Le rapport reconnaît qu'il faut en faire davantage pour prendre en compte le type, le coût et la taille des habitations et améliorer ses méthodes, mais l'objectif général est de faire comprendre au gouvernement et au grand public que l'approbation par les municipalités d'un grand nombre de nouveaux logements est une condition préalable nécessaire pour que les prix soient abordables : « Le signal qui est envoyé à tout le monde sur l'ampleur du défi est plus important que le nombre exact de logements requis » (SCHL, 2022a, p. 30).

¹⁸ Ce n'est que lors du recensement de 2021 que Statistique Canada a commencé à faire état du besoin impérieux de logement dans les réserves. Le taux de besoin en logement dans les réserves est trois fois plus élevé que la moyenne canadienne (Statistique Canada, 2022e). Pour la traduction, les chiffres contenus dans des cercles verts représentent le changement en points de pourcentage entre 2016 et 2021. La note en bas indique que les données utilisées pour créer ce graphique ne comprennent que les ménages privés, propriétaires et locataires, qui sont ni sur une ferme ni dans une réserve, qui ont un revenu du ménage supérieur à zéro et dont le ratio de coût du logement au revenu est moins que 100 %.

À un certain moment, le gouvernement fédéral doit se concentrer sur les besoins en logement plutôt que sur la demande, et ventiler davantage les besoins en logement par catégorie de revenus, taille des ménages et population prioritaire, afin de s'assurer que ses propres programmes et politiques atteignent les objectifs et sous-objectifs publiés précédemment. Pour ce faire, il pourrait s'appuyer sur des exemples passés et présents de méthodes de calcul des pénuries en matière d'offre de logements qui sont plus conformes à la LSNL. Les bonnes pratiques sont les méthodes qui répondent à l'objectif de la LSNL (un logement abordable convenable pour tous les Canadiens), aux définitions (un logement abordable défini comme coûtant 30 % du revenu avant impôt, avec un accent sur les personnes ayant un besoin impérieux en matière de logement pour qui un logement convenable dans leur région ne leur est pas adorable) et aux objectifs (une réduction nette du nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement et l'élimination de l'itinérance).

5) Bonnes pratiques pour calculer les besoins en matière d'offre de logements

Le rapport de la commission Curtis (1944)

Depuis longtemps, des rapports canadiens présentent une analyse beaucoup plus solide et fondée sur les droits des besoins relatifs à l'offre.

Il y a 80 ans, le gouvernement canadien s'est penché sur le problème d'un « programme de logement convenable pour le Canada dans les années suivant immédiatement la [Seconde Guerre mondiale]¹⁹ », en proposant une stratégie d'offre de logements connue sous le nom de rapport Curtis, du nom de son auteur principal (Advisory Committee, 1944, p. 4). Selon sa définition du logement abordable, aucun ménage ne doit consacrer plus de 20 % de son revenu avant impôt aux frais de logement, y compris les services publics. Il a également pris en compte le surpeuplement et les réparations inadéquates dans sa compréhension des besoins essentiels en matière de logement, comme c'est le cas aujourd'hui (Advisory Committee, 1944, p. 14).

Ses méthodes de calcul des besoins en logement comprenaient le « déficit accumulé », le « remplacement des logements inadéquats », l'« augmentation des logements vacants » et les besoins d'une « population croissante » (Advisory Committee, 1944, p. 11). Il a calculé un déficit cumulé de 320 000 logements, essentiellement à prix abordable, et un objectif total de 606 000 logements neufs ou rénovés à fournir de 1946 à 1956. Il proposait des objectifs annuels de 50 000 logements par année, passant à 100 000 par année au début des années 1950 (Advisory Committee, 1944, p. 13).

Étant donné que la population du Canada était de 12 millions d'habitants à l'époque et qu'elle est de 40 millions aujourd'hui, cela représente un objectif de deux millions de foyers en termes de population actuelle. Toutefois, le rapport Curtis date d'une époque où les ménages étaient deux fois plus nombreux qu'aujourd'hui et où l'immigration (due à la Grande Dépression puis à la Seconde Guerre mondiale) était faible. En tenant compte de ces facteurs, les mêmes calculs aboutiraient à un déficit de près de six millions de nouveaux logements.

Grâce à une analyse qui va au-delà des méthodes utilisées dans l'évaluation actuelle fondée sur le BIL et le rapport *Pénurie de logements au Canada*, le rapport Curtis a inclus toutes les habitations et tous les ménages, y compris « la propriété, l'amélioration de l'habitat, l'élimination des taudis, les projets de logements à loyer modéré et les logements ruraux et agricoles » (Advisory Committee, 1944, p. 9). Le rapport commence par répartir les ménages canadiens en trois catégories de revenus. Il a fait valoir que même si le tertile de revenu supérieur pouvait se permettre d'acheter de nouveaux logements, le tertile moyen aurait besoin de logements locatifs abordables (y compris des coopératives non marchandes). Le tertile le plus bas aurait besoin d'un logement public, et certains ménages auraient besoin d'un logement

¹⁹ Toutes les citations tirées du rapport Curtis ont été traduites de l'anglais par nos soins.

public ainsi que d'une subvention de fonctionnement supplémentaire (Advisory Committee, 1944, p. 14).

En ce qui concerne les mécanismes, le rapport Curtis a recommandé la création d'organismes fédéraux distincts d'urbanisme et de logement, ainsi que d'organismes provinciaux d'urbanisme, afin de financer et de soutenir les plans d'urbanisme des collectivités qui incorporaient des objectifs en matière de logement. Il préconise l'élaboration d'un « programme national » pour les urbanistes en herbe, « fondé sur l'offre de logements convenables ». Comme la plupart des rapports fédéraux, il évoque l'importance des partenariats entre les trois ordres de gouvernement, mais ajoute que « compte tenu de la répartition actuelle des pouvoirs d'imposition, il est inévitable qu'une part importante, voire totale, de l'investissement public dans le logement provienne du Trésor du Dominion [fédéral] » (Advisory Committee, 1944, p. 10). Plus précisément, les subventions et les prêts à faible coût pour acquérir des propriétés municipales et construire des logements publics municipaux à faible coût ont été considérés comme les principaux mécanismes permettant d'offrir un logement abordable à un tiers des ménages (Advisory Committee, 1944, p. 16), les coopératives d'habitation étant proposées comme mécanisme pour les locataires à revenu moyen (Advisory Committee, 1944, p. 22). Il a recommandé que les deux tiers de l'offre de nouveaux logements au Canada au cours de la prochaine décennie soient des logements locatifs non marchands, un tiers des logements publics et un tiers des logements coopératifs.

Le rapport Curtis a mené à la création de la SCHL et à la construction de plus d'un million de logements en propriété pour les ménages à revenus faibles ou modestes de 1946 à 1960. Les maisons se vendaient entre 6 000 et 7 000 dollars, soit l'équivalent de 80 000 dollars d'aujourd'hui, ce qui était facilement abordable pour les ménages à faibles revenus de l'époque (Buchove, 2021). La SCHL a également financé un réseau national de programmes universitaires de planification qui mettait l'accent sur le rôle de la planification urbaine dans le soutien au logement abordable (Gordon, 2019).

Cependant, les « maisons de la Victoire » ont été vendues plutôt que maintenues en location municipale, ce qui signifie que le caractère abordable n'a pas été maintenu après la première vente (Buchove, 2021). Une maison de la Victoire de Toronto a été vendue à son deuxième acquéreur en 1959 pour 19 000 dollars et a été achetée en grande partie non rénovée pour plus de 2 millions de dollars à un troisième acquéreur en 2021 (Micallef, 2021). Cette anecdote résume parfaitement le dilemme que posent les subventions de logements en propriété abordables sur le marché spéculatif : ces logements ne restent pas abordables au fil du temps.

Programme fédéral d'action en matière de logement (1976-1979)

Trente ans après le rapport Curtis, la SCHL a créé un programme semblable à l'actuel Fonds pour accélérer la construction de logements (Pomeroy, 2022). Le Programme fédéral d'action en matière de logement de 1976 à 1979 répondait à un problème recensé lors d'une évaluation des besoins en matière d'offre de logements : l'insuffisance de l'offre de logements pour les ménages à revenus faibles et modestes, en particulier les locataires. Cela s'explique par le fait que le logement est de plus en plus considéré comme un investissement au début des années 1970, ce qui a entraîné une hausse des prix (SCHL, 1978, p. 2). Mais le problème de

l'augmentation des coûts du logement est également dû à trois changements qui ont été apportés à la politique fédérale au début des années 1970 : la fin d'une série de mesures fiscales favorables aux promoteurs de logements locatifs construits à cet effet en 1972; la création d'une exonération fiscale sur les plus-values pour les propriétaires principaux la même année, ce qui a entraîné une évolution vers la construction de condominiums dans les zones destinées aux logements collectifs (Oberlander et Fallick, 1992); la fin des accords fédéraux-provinciaux en vertu desquels le gouvernement fédéral fournissait 90 % du financement des logements publics, ce qui avait entraîné la construction de 12 000 logements publics par année de 1967 à 1974 (FRAPRU, 2021, p. 9).

L'objectif du plan d'action fédéral était très ambitieux : un million de logements supplémentaires destinés aux ménages à revenu faible ou médian sur une période de trois ans (Pomeroy, 2022, p. 3). Étant donné que le Canada comptait alors 23 millions d'habitants, cela équivaut à un objectif contemporain du Fonds pour accélérer la construction de logements de 1,7 million de logements supplémentaires en trois ans (ou 5,6 millions de logements abordables supplémentaires en dix ans), ce qui est presque aussi ambitieux que le rapport *Pénurie de logements au Canada*. La différence, c'est que le plan des années 1970 était axé sur l'équité et se concentrait sur les besoins des locataires à revenus faibles et modestes.

Un demi-million de logements supplémentaires, principalement sous la forme de tours d'habitation locatives, ont été financés en trois ans et construits au début des années 1980 (Pomeroy, 2022, p. 12) (voir la figure 7). Le mécanisme était simple : des prêts hypothécaires garantis à faible taux d'intérêt pour les promoteurs privés qui répondaient aux critères d'emplacement, de densité, de taille des logements et de prix, ainsi qu'une subvention de 1 000 dollars par logement (l'équivalent de 5 250 dollars aujourd'hui) versée aux municipalités pour chaque logement créé (Pomeroy, 2022, p. 5). La plupart des logements ont été construits par des promoteurs privés, tandis que ce programme a entraîné une augmentation considérable du nombre de logements locatifs non marchands. L'évaluation intérimaire du programme en 1978 a montré que les logements étaient réglementés en fonction de leur taille et de leur prix. Tous les logements locatifs étaient abordables pour les ménages à revenu moyen de leur marché, les deux tiers d'entre eux ayant plus de deux chambres à coucher. Fait à noter, compte tenu des préoccupations actuelles concernant les jeunes milléniaux incapables d'accéder à la propriété (Statistique Canada, 2022a) et qui quittent les grandes villes ou sont incapables de former leur propre ménage dans leur marché du travail (Moffat, 2021; Moffat et coll., 2022), 24 % des locataires chefs de ménage qui ont bénéficié de ce programme avaient moins de 25 ans (SCHL, 1978, pp. 30–33).

Cependant, les appartements créés dans les années 1970 ont été mal entretenus au fil du temps. Ils risquent de perdre leur caractère abordable si aucune amélioration essentielle n'est apportée en matière d'énergie et d'équipement (Tower Renewal Partnership, 2020).

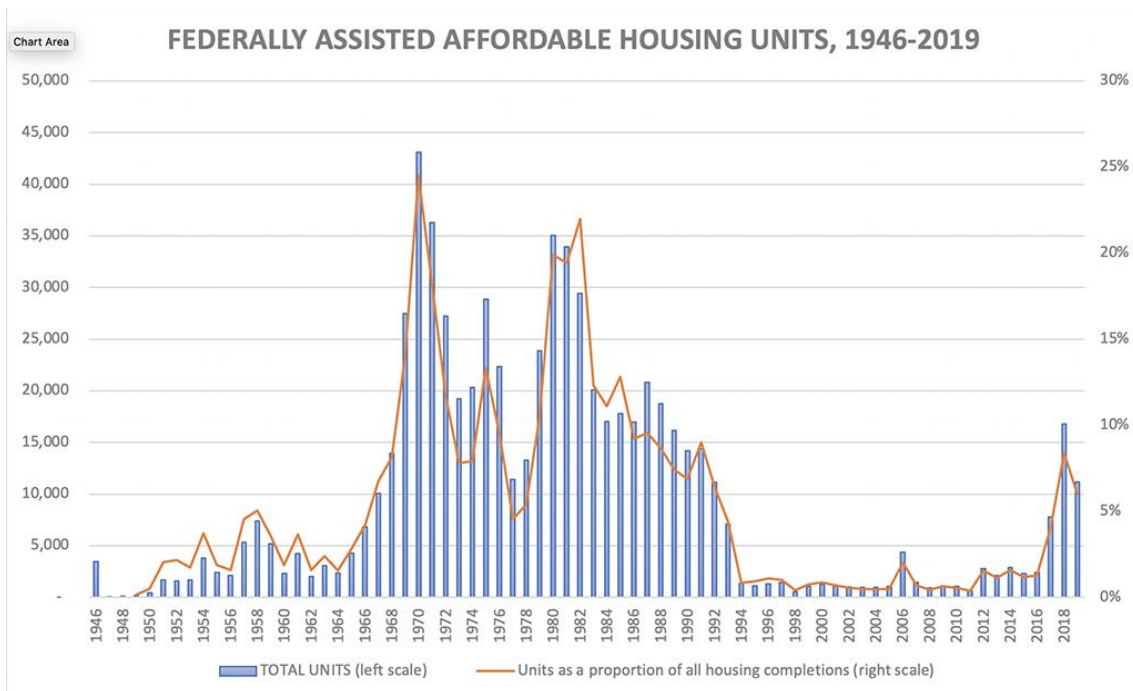


Figure 7 : Logements abordables bénéficiant d'une aide fédérale (montrant les répercussions du PFAL de 1980 à 1982) (St. Denis, 2022; graphique de Brian Clifford, fondé sur les statistiques sur le logement de la SCHL sur plusieurs années)²⁰

Groupe d'experts du Canada et de la C.-B. sur l'avenir de l'offre et de l'abordabilité du logement (2021)

Au cours des trois dernières années, de nombreuses évaluations des besoins en logements ont été publiées. Le Canada-BC Expert Panel on the Future of Housing Supply and Affordability (groupe d'experts du Canada et de la C.-B. sur l'avenir de l'offre et de l'abordabilité du logement), créé grâce au financement et à la participation de la SCHL, recommande de « renforcer le rôle des estimations des besoins en logement²¹ » à tous les niveaux de gouvernement (Canada-BC, 2021, p. 9) pour régler le problème de l'offre de logements abordables. Tout en saluant les méthodes normalisées d'évaluation des besoins en logement récemment instaurées par le gouvernement de la Colombie-Britannique (2022), il utilise également un « ajustement de l'accessibilité financière » fondé sur un modèle utilisé par le gouvernement britannique qui tient compte de la perte nette de logements abordables ainsi que des logements locatifs supplémentaires nécessaires pour faire baisser le taux d'inoccupation (Canada-BC, 2021, p. 22). Le rapport comprend également la perte nette de logements à loyer modéré dans son analyse des besoins (Canada-BC, 2021, p. 13). S'appuyant sur des méthodes qui comparent l'offre de logements par habitant du Canada à celle des autres

²⁰ Le titre de ce graphique est Logements abordables financés par le gouvernement fédéral, 1946–2019. Les barres bleues représentent le nombre total de logements et la ligne rouge les logements financés par le gouvernement fédéral comme pourcentage de tous les logements construits.

²¹ Toutes les citations tirées de ce rapport ont été traduites de l'anglais par nos soins.

pays du G7, il recommande un objectif de 1,8 million de nouveaux logements d'ici 2030 (Canada-BC, 2021, p. 31), soit 4,3 millions de nouveaux logements en une décennie²².

Étant donné que le rapport du groupe d'experts du Canada et de la Colombie-Britannique se concentre sur le problème des logements abordables, plutôt que sur l'accessibilité de la propriété pour les revenus moyens, il recommande des mécanismes qui font écho au rapport Curtis et au plan d'action pour le logement des années 1970, et qui sont très complémentaires à la SNL et à la LSNL. Tout d'abord, il recommande un ensemble normalisé de définitions des termes « logement abordable » et « besoin en logement ». Ces définitions sous-tendraient un « cadre de planification » national qui se traduirait par une meilleure approche à l'égard des partenariats, avec des objectifs provinciaux et municipaux clairs. Pour appuyer ces objectifs, le rapport recommande que « les gouvernements fédéral et provinciaux créent un programme municipal d'incitation au logement qui récompense la création d'une offre nette de nouveaux logements là où la demande se manifeste. Ces fonds peuvent être assortis de conditions, comme le plafonnement de la valeur des nouveaux logements ou l'indemnisation des locataires déplacés (Canada-BC, 2021, p. 30).

Deuxièmement, le rapport recommande des mesures incitatives pour les logements non marchands, y compris des exonérations fiscales et de la contribution du promoteur, des primes de densité et des critères de partage des coûts plus réalistes dans le cadre d'une refonte des programmes de la SNL comme l'iFCLL et le FNPL (Canada-BC, 2021, p. 20). Troisièmement, il appelle à « un rôle plus actif des gouvernements pour aider les fournisseurs de logements non marchands à acquérir le parc existant de logements abordables. Nous recommandons également d'augmenter considérablement le financement à long terme de ce secteur afin qu'il atteigne 10 % des mises en chantier à l'échelle nationale, comme c'était le cas avant le milieu des années 1990 » (Canada-BC, 2021, p. 3). Cet objectif équivaudrait à 43 000 logements neufs ou acquis hors marché par année, selon les objectifs d'offre de logements accélérés du rapport du groupe d'experts du Canada et de la C.-B., pour un total de 430 000 logements neufs ou acquis hors marché en dix ans, un objectif d'offre 4,3 fois plus élevé que les 100 000 nouveaux logements « abordables » de la SNL. Comme le montre la figure 7, le secteur des logements abordables, non marchands et réglementés représentait 27 % des constructions en 1971 et 20 % en 1982. Un taux de 20 % d'achèvement des logements non marchands équivaudrait à 1 450 000 nouveaux logements en dix ans, conformément à l'objectif du rapport *Pénurie de logements au Canada*.

Quatrièmement, le groupe d'experts du Canada et de la C.-B. met en garde contre une dépendance excessive à l'égard des subventions à la demande comme les allocations de logement, soulignant que dans les régions où les taux d'inoccupation sont faibles, les propriétaires privés utilisent ces fonds pour augmenter les loyers, ce qui ne réduit pas le besoin impérieux en matière de logement (Canada-BC, 2021, p. 32).

Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement (2021 – présent)

²² Les estimations portaient sur neuf ans, et non sur une décennie complète, et le scénario du maintien du statu quo de l'offre était de 2,3 millions de logements.

Le projet [Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement](#) (HART) est financé par le programme *Housing Supply Challenge* de la SCHL. À sa première étape du prototypage, il a développé un outil d'évaluation des besoins en logement ainsi qu'un outil d'évaluation foncière et les a mis à l'essai dans la ville de Kelowna en Colombie-Britannique (Whitzman et coll., 2021). Au cours de sa deuxième étape, il a travaillé avec 13 gouvernements à travers le Canada²³ pour mettre en œuvre ses méthodes d'évaluation des besoins en logement et d'évaluation foncière puis a développé un outil d'acquisition de biens immobiliers. À sa troisième phase, il travaille avec les municipalités du Canada sur un outil normalisé d'évaluation des besoins en logement dans le cadre des rapports sur le Fonds pour accélérer la construction de logements.

Le projet Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement repose sur un cadre fondé sur les droits qui cerne le problème (l'incohérence des outils d'évaluation du logement utilisés par les gouvernements entraînant un manque de coordination des politiques) à l'aide des définitions utilisées par la SNL de logement abordable, de besoin impérieux en matière de logement et d'itinérance. L'outil doit être simple à utiliser, reproductible (capable d'être utilisé à plusieurs reprises au fil du temps), comparable (capable d'être utilisé par tous les ordres de gouvernement) et axé sur l'équité (conforme à la LSNL). Il calcule le déficit de logements abordables en décomposant les besoins essentiels en matière de logement selon le dernier recensement disponible :

- catégories de revenus : à l'aide des catégories traditionnelles de la SCHL, à savoir les ménages à revenu faible, modéré et médian, et par l'ajout d'une nouvelle catégorie de ménages à très faible revenu (ceux qui dépendent de l'aide sociale et dont le revenu est généralement inférieur à 20 % du revenu médian des ménages de la région);
- taille du ménage;
- populations prioritaires : groupes cernés par la SCHL comme étant plus susceptibles d'avoir un besoin impérieux en matière de logement ou d'avoir besoin de mesures de soutien supplémentaires, notamment les femmes, les Autochtones, les personnes racisées, les personnes âgées et les chefs de ménage handicapés.

Le projet ne présente pas d'objectifs, car il s'agit de choix politiques. Cependant, certains gouvernements ont créé des objectifs de logement fondés sur le revenu. La figure 8 donne un exemple d'objectifs décennaux par catégorie de revenu (ou coût maximum du logement) associé à des modes d'occupation et à des formes d'habitat particuliers (City of Vancouver, 2017, p. 23).

²³ D'ouest en est : Ville de Victoria, Territoire du Yukon, villes de Calgary, Edmonton, Hamilton, Toronto, régions de Halton, Peel, York et Durham, villes d'Ottawa et de Gatineau, comté de Victoria (île du Cap-Breton).

Building Type	Renters				Renters & Owners	Owners	Total	% of Total
	<\$15k/yr.	<\$15-30k/yr.	\$30-50k/yr.	\$50-80k/yr.	\$80-150k/yr.	>\$150k/yr.		
Apartment	5,200	1,600	2,000	3,000	200		12,000	17%
			2,500	12,000	5,500		20,000	28%
Infill				6,500	16,500	7,000	30,000	42%
				2,000	2,000		4,000	5%
Townhouse					300	700	1,000	1%
					1,700	3,300	5,000	7%
Total	5,200	1,600	4,500	23,500	26,200	11,000	72,000	100%
% of Total	7%	2%	6%	33%	37%	15%	100%	

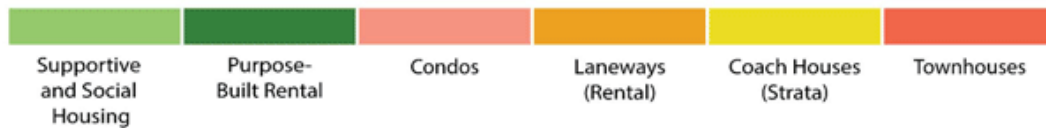


Figure 8 : Objectifs de logement sur 10 ans par catégorie de revenu et par type de logement (Ville de Vancouver, 2017, p. 23)²⁴

Appels de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (2022) et de la Banque Scotia (2023) à doubler le nombre de logements non marchands

Deux autres rapports sur le rôle du gouvernement fédéral dans l'offre de logements ont été publiés en 2022 et en 2023, avec des prescriptions remarquablement semblables. L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (2022, p. 1) appelle à « répondre aux besoins de la prochaine génération » grâce à un « objectif minimal » consistant à doubler le parc de logements non marchands en l'espace d'une décennie. Elle souligne que parmi les 650 000 logements non marchands que compte le Canada, 600 000 ont été construits avant 2000, ce qui fait que le parc est vieillissant et a besoin d'être renouvelé. L'objectif recommandé de 650 000 logements non marchands supplémentaires en dix ans repose sur un retour aux taux d'exécution des années 1960–1980 dans le cadre d'un élargissement de l'offre totale : 65 000 logements non marchands, soit 10 % d'une offre annuelle totale de 650 000 logements, avec un financement pour les acquisitions et les rénovations.

Un rapport de l'économiste Rebekah Young de la Banque Scotia (2023, p. 4) réitère l'objectif de doubler la proportion de logements non marchands en s'appuyant sur le fait que « les logements au prix du marché ne seront probablement jamais abordables pour une grande partie des ménages – et surtout pour ceux du quintile de revenu le plus bas – si on se base sur les

²⁴ À gauche, on a les types de logement. De haut en bas, appartements, annexe résidentielle et maison en bande. En haut, de gauche à droite, on a locataires, locataires et propriétaires, et propriétaires. En dessous des types d'habitat, on a des fourchettes de revenus : moins de 15 000 \$, de 15 000 \$ à 30 000 \$, de 30 000 \$ à 50 000 \$, de 50 000 \$ à 80 000 \$, de 80 000 \$ à 150 000 \$ et finalement supérieur à 150 000 \$. Pour ce qui est des couleurs, le vert pâle représente les logements sociaux et supervisés, le vert foncé les logements construits pour la location, le rose les logements en copropriété, l'orange les annexes résidentielles (en location), le jaune les annexes résidentielles en copropriété et le rouge les maisons en bande.

trajectoires actuelles²⁵ ». Comme elle l'indique, 7 % du parc total de logements (au lieu des 3,5 % actuels) permettraient d'aligner les logements non marchands à la moyenne de l'OCDE. Il ne s'agit pas d'un rapport fondé sur l'objectif d'un logement abordable pour tous – au moins pas au cours de la prochaine décennie : « Cela ne comblerait pas le fossé, mais ce serait un début » (Young, 2023, p. 9). Bien que 12 % des ménages canadiens bénéficient d'une forme ou d'une autre d'aide à la demande (p. ex., allocation de logement, l'abordabilité à court terme fondée sur le marché dans le cadre d'un zonage inclusif), le fait que les coûts de location augmentent de 20 % par année, ainsi que l'augmentation de l'immigration, laisse présager un avenir sombre en l'absence d'une aide fédérale spécifique créer des logements non marchands.

L'Ontario a besoin de 1,5 million de logements supplémentaires (2022)

Enfin, un rapport publié en août 2022 par le Smart Prosperity Institute (Moffatt et collab., 2022) utilise une autre méthode pour calculer les besoins en matière d'offre de logements au cours de la prochaine décennie. Le rapport du Smart Prosperity Institute commence par mettre à l'essai les recommandations du groupe de travail sur l'abordabilité du logement de l'Ontario d'avril 2022. Ces recommandations prennent comme objectif la construction de 1,5 million de logements en Ontario au cours des dix prochaines années afin de résoudre la crise du logement dans la province, mais aucune explication n'a été donnée sur la manière dont ce chiffre a été calculé. Le rapport du Smart Prosperity Institute met également à l'essai le calcul du rapport *Pénurie de logements du Canada*, qui prévoit la construction de 2,4 à 2,6 millions de nouveaux logements au cours des neuf prochaines années, rien qu'en Ontario, afin de rétablir l'abordabilité du logement, en se concentrant sur les deux provinces où l'abordabilité du logement est la plus mauvaise : l'Ontario et la Colombie-Britannique (Moffatt et coll., 2022, p. 5).

Le rapport du Smart Prosperity Institute ne se contente pas de déterminer si ces estimations sont exactes; il analyse également les endroits de la province où les besoins en logements sont les plus importants (Moffatt et coll., 2022, pp. 6-7). Reconnaissant que les régions de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui connaissent la croissance la plus rapide sont situées à la périphérie de Toronto et de Vancouver, le rapport se concentre sur un problème légèrement différent de ceux qui ont été décrits jusqu'à présent : le phénomène « s'éloigner pour acheter ». Ce phénomène décrit les ménages dont les membres s'engagent à faire de longs trajets ou à travailler depuis un domicile éloigné afin d'obtenir un prêt hypothécaire ou de trouver un logement locatif abordable et adapté. L'étalement urbain dû à l'abordabilité a des effets négatifs sur l'environnement, la société, l'économie et la santé (Moffatt et coll., 2022, p. 6). Le rapport se concentre donc sur la mesure de la demande non satisfaite dans les communautés à coûts élevés de l'Ontario, en utilisant une méthode de comparaison avec la moyenne du reste du Canada.

Cette méthode repose sur le calcul de la non-formation de ménages, définie comme suit :

Nouveaux ménages qui auraient dû se former, mais qui ne le font pas en raison d'un manque d'options accessibles. Les personnes qui auraient formé

²⁵ Toutes les citations tirées de ce rapport ont été traduites de l'anglais par nos soins.

ces ménages comprennent, entre autres, de nombreux adultes qui vivent avec des membres de leur famille ou des colocataires et des personnes qui souhaitent quitter un environnement dangereux ou instable, mais ne peuvent pas le faire faute d'endroit où aller²⁶. (Moffatt et coll., 2022, p. 8)

Cette dernière clause ressemble quelque peu à la définition d'itinérance cachée fournie par la SCHL. La méthode commence par le déficit de logements abordables calculé à partir du taux de besoins impérieux en logement dans le recensement de 2016. À ce nombre, il ajoute le nombre de ménages non formés, obtenu en calculant le « taux de chefs de ménage », c'est-à-dire le rapport entre le nombre de chefs ou soutiens du ménage et la population âgée de 15 ans ou plus. L'Ontario et la C.-B. ont un taux de chefs de ménage nettement inférieur à celui du reste du Canada, en particulier si l'on considère les jeunes chefs de famille, âgés de 15 à 44 ans. Cette méthode permet ensuite d'estimer le nombre de logements que chacune des 49 divisions de recensement de l'Ontario devrait construire pour que son offre atteigne la moyenne du reste du Canada d'ici 2031 (Moffatt et coll., 2022, pp. 8-9). En utilisant cette méthodologie, le rapport établit un objectif de 1,5 million de logements à construire en Ontario d'ici 2031, ce qui correspond à l'objectif du groupe de travail de l'Ontario, mais est nettement inférieur à l'objectif de 2,2 à 2,6 millions de logements en Ontario fixé par le rapport *Pénurie de logements au Canada*. Elle constate également que deux divisions de recensement de l'Ontario ont des besoins particulièrement urgents en matière d'offre de logements : la ville de Toronto et la région de Peel.

Le rapport n'aborde pas la question des mécanismes. Il se termine par une série de bonnes questions qui s'inscrivent bien dans une approche nationale fondée sur les droits pour répondre aux besoins en matière d'offre de logements :

- Quels types de logements faut-il construire?
- Quelles sont les mesures à prendre pour garantir la disponibilité d'une offre de logements adéquate à tous les niveaux de revenus?
- Quels sont les changements réglementaires nécessaires pour construire 1,5 million de logements?
- Comment l'Ontario peut-il obtenir la main-d'œuvre qualifiée nécessaire à la construction de 1,5 million de logements?
- Quel rôle l'innovation peut-elle jouer pour permettre à l'Ontario d'accroître la productivité de l'offre de logements, de sorte que doubler le nombre de logements achevés ne nécessite pas de doubler la main-d'œuvre?
- Comment faire en sorte que les nouveaux logements soient visitables et adaptables pour les personnes handicapées?
- Comment ces logements peuvent-ils être construits, en termes de cadre bâti et d'emplacement, d'une manière compatible avec les objectifs climatiques du Canada (Moffatt et collab., 2022, p. 26)?

²⁶ La citation a été traduite de l'anglais par nos soins.

6) Une estimation des besoins en logements au Canada fondée sur le droit au logement

Catégories de revenus

Grâce à l'analyse de l'Outil d'évaluation des besoins et des ressources en logement (HART) des besoins impérieux en matière de logement recensés en 2021 et ventilés par catégorie de revenu, et en ajoutant d'autres groupes exclus par la définition canadienne des besoins impérieux en matière de logement, je fournis des estimations des déficits actuels de l'offre de logements et des besoins projetés pour la prochaine décennie, par catégorie de revenu. Je déduis une pénurie d'ici 2031 de 4,3 millions de logements abordables pour les ménages à très faible revenu et à faible revenu, ceux qui ont besoin de logements allant du studio à l'appartement de quatre chambres à coucher, à un coût maximum de 1 050 \$ en dollars de 2021. J'en déduis également une pénurie d'ici 2031 de 2,1 millions de logements abordables pour les ménages à revenu modéré et médian, ceux qui ont besoin de logements à un coût maximum de 2 520 \$ en dollars de 2021. Ces pénuries ne tiennent pas compte de la perte nette de logements abordables, qui pourrait considérablement augmenter les chiffres.

Gardez à l'esprit que toute bonne évaluation des besoins en logement comporte trois éléments :

1. Le déficit existant
2. Une estimation de la perte nette prévue de logements abordables en raison de l'augmentation des loyers et des prix, de la démolition ou de la conversion (Pomeroy, 2022)
3. Une estimation de la croissance démographique prévue

Je n'inclus pas le deuxième élément dans mes calculs, car les données ajustées au revenu ne sont pas disponibles, bien que la SCHL doive travailler avec Statistique Canada pour produire ces données. J'utilise une approche fondée sur les droits pour ventiler le déficit existant et la croissance prévue par catégorie de revenus, taille du ménage et population prioritaire, en mettant l'accent sur les catégories de revenus associées à des coûts de logement maximaux.

Pour les besoins de ces calculs, j'utilise les définitions du HART des catégories de revenus (tableau 2), fondées sur l'approche utilisée par le ministère du Logement et du Développement urbain des États-Unis pour soutenir les programmes de logements abordables. Comme c'est le cas aux États-Unis, les catégories de revenus du HART sont fondées sur le pourcentage du revenu médian des ménages de la région. Le HART utilise des « points de rupture » canadiens logiques correspondant à des sources de revenus. Dans l'analyse américaine et les analyses du HART, le revenu médian des ménages fondé sur la zone métropolitaine est le plus souvent utilisé, mais dans ce cas, j'utilise le revenu médian des ménages canadiens comme base pour ces calculs.

Catégorie de revenus	Pourcentage du revenu médian	Source de revenus	Équivalent du quintile de revenu de la SCHL
Très faibles revenus	0–20 %	Principalement des revenus fixes tels que l'aide sociale ou les pensions	Faible (1 ^{er} quintile)
Faible revenu	21–50 %	Salaires minimum	Faible (1 ^{er} quintile)
Revenu modéré	51–80 %	Salaires de départ d'un professionnel, comme une infirmière ou un enseignant	Modéré (2 ^e quintile)
Revenu médian	81–120 %	Salaires moyens	Médiane (3 ^e quintile)
Revenu élevé	121+ %	Salaires plus élevés	4 ^e et 5 ^e quintile

Table 2 : Catégories de revenus du HART

Déficit de logements pour personnes à faible et très faible revenu

Le recensement de 2021 a dénombré 14 978 940 ménages privés, que j'ai arrondis à 15 millions pour les besoins de mes calculs. Cette définition exclut les ménages « non privés » suivants : les personnes non hébergées et celles qui vivent dans des refuges d'urgence et des logements de transition (non permanents), celles qui vivent dans des habitations collectives (y compris les travailleurs agricoles migrants, les personnes qui reçoivent des soins de longue durée, celles qui vivent dans des maisons de chambres et celles qui sont dans des établissements de santé et correctionnels), et les étudiants.

Au Canada, cela représente un déficit supplémentaire d'au moins 2,2 millions de personnes (ménages d'une personne), dont la plupart sont des personnes à très faibles ou à faibles revenus vivant dans des logements inadéquats :

- Au moins 35 000 personnes en situation d'itinérance (non hébergées ou dans des refuges d'urgence ou des logements de transition) une nuit donnée dans les 55 communautés à travers le Canada qui effectuent des dénombrements ponctuels (une sous-estimation extrême, étant donné que seulement 59 des 737 municipalités de plus de 5 000 habitants participent). Toutes ces personnes ont des revenus très faibles (Infrastructure Canada, 2023) et toutes vivent dans des logements inadéquats.
- 70 365 travailleurs étrangers temporaires dans les exploitations agricoles (Statistique Canada, 2023a), dont la plupart ont des revenus très faibles et vivent dans des conditions inadéquates (p. ex., 10 personnes sur des lits superposés dans une pièce, partageant une douche, des toilettes et une cuisine) (Migrant Farm Workers Network, 2020). J'inclus l'ensemble de cette population, pour un cumul de 105 000 personnes (ménages d'une seule personne).

- 700 000 personnes vivant dans une habitation collective, y compris les maisons de chambres, les foyers de groupe, les établissements de santé et correctionnels, et les soins de longue durée (les travailleurs étrangers temporaires ne sont pas inclus dans ce calcul). La majorité d'entre eux ont des revenus très faibles et souffrent de handicaps physiques, mentaux, de dépendance ou cognitifs ou d'une combinaison de ces handicaps (Live Work Well Research Centre, 2021). Statistique Canada ne dispose d'aucun renseignement sur les conditions de logement des personnes qui ne vivent pas dans des logements privés, mais des rapports récents (CERA, 2022, sur les soins de longue durée en Ontario; Live Work Well, 2021, sur les foyers de groupe; Goldstein, 2022, sur les maisons de chambres) suggèrent que la majorité des personnes vivant dans une habitation collective sont dans des conditions surpeuplées, inabordables ou inhabitables. J'inclus 600 000 de cette population, pour un cumul de 705 000 personnes (ménages d'une seule personne).
- 2 200 000 étudiants des universités et collèges (Statistique Canada, 2022c), dont 35 % seulement vivent avec leurs parents (Statistique Canada, 2022d), ce qui laisse 1,43 million d'étudiants, dont la quasi-totalité a un revenu très faible ou faible et dont très peu vivent dans une résidence universitaire abordable. Là encore, Statistique Canada ne dispose pas de renseignements sur les besoins impérieux en matière de logement des étudiants, mais une étude récente sur les résidents non permanents (Tuey et Bastien, 2023), dont la moitié était titulaire d'un visa de travail-études ou d'un visa d'études, a révélé qu'un tiers d'entre eux vivaient dans des logements surpeuplés. J'estime prudemment qu'au moins 1,2 million d'étudiants qui ne vivent pas chez leurs parents se trouvent dans des logements inabordables, surpeuplés ou mal réparés. Bien sûr, beaucoup d'autres pourraient préférer vivre indépendamment de leurs parents s'ils disposaient d'options abordables. Cela mène à un total prudent de 1,9 million d'individus non comptabilisés (ménages d'une seule personne).

Les ménages à très faible revenu ne représentent que 2 % du nombre total de ménages privés, mais 69 % d'entre eux ont des besoins impérieux en matière de logement, soit près de 200 000 ménages qui peuvent se permettre un coût de logement maximal de 420 \$ par mois. En ce qui concerne les ménages à faible revenu, 18 % du nombre total de ménages privés appartiennent à cette catégorie. Près d'un ménage sur quatre a des besoins impérieux en matière de logement, soit 900 000 ménages supplémentaires dont le coût maximum de logement se situe entre 421 \$ et 1 050 \$ par mois.

Catégorie de revenus	Pourcentage de ménages	Nbre de ménages	Revenu max. (en \$)	Coût maximal du refuge (en \$)	Pourcentage ayant des BIL	Nombre ayant des BIL
Très faible (0-20 % en moyenne)	2 %	300 000	18 600	420 \$	69 %	199 613
Faible (21-50 %)	18 %	2 700 000	42 000	1 050 \$	37 %	921 093

Modéré (51-80 %)	19 %	2 850 000	67 200	1 680 \$	11 %	293 685
Médiane (81-120 %)	21 %	3 150 000	100 800	2 520 \$	1 %	35 260
Plus élevé (121+ %)	40 %	6 000 000	S. O.	S. O.	0 %	1 435
Total	100 %	15 000 000				1 451 030

Table 3 : Pourcentage de ménages par catégorie de revenus en 2021, avec un revenu maximal et des frais de logement correspondant aux moyennes nationales (analyse du HART en 2023 fondée sur le recensement canadien de 2021)

Pour aborder le problème sous un autre angle, près de huit ménages sur dix qui ont des besoins impérieux en matière de logement – ce qui est l’objet de la Stratégie nationale sur le logement – ont des revenus très faibles ou faibles. Nous rappelons que le recensement de 2021 a été effectué en mai 2020, alors qu’au moins 250 000 ménages à très faibles et faibles revenus ont été temporairement retirés du BIL en raison d’une hausse de revenu à court terme liée à la prestation d’intervention d’urgence du Canada et à d’autres mesures en réponse à la COVID.

Il existe un fossé insurmontable entre les ménages à très faibles revenus, qui sont pour la plupart, mais pas exclusivement, des ménages d’une seule personne, et le montant nécessaire pour payer un logement convenable sur le marché. En 2021, le montant annuel des prestations sociales versées à une personne seule apte au travail en Ontario, la province la plus peuplée du Canada, s’élevait à 10 105 \$. Les écarts sont importants : 7 499 \$ au Nouveau-Brunswick, 12 948 \$ au Québec et 13 838 \$ à l’Île-du-Prince-Édouard. Le revenu d’une personne seule handicapée en Ontario était de 15 449 \$ (Laidley et Tabbara, 2022). Le loyer moyen pour un appartement à une chambre à coucher dans les six plus grandes villes du Canada allait de 1 197 \$ à Edmonton à 3 013 \$ à Vancouver en août 2023, soit beaucoup plus que le revenu mensuel total d’une personne seule bénéficiant de l’aide sociale dans ces provinces. Même les maisons de chambres et les studios sur le marché privé dépassent largement la capacité de paiement des ménages à très faibles revenus. Le loyer moyen d’une chambre individuelle au Canada en août 2023 était de 1 450 \$ (rentals.ca, 2023). Cela représente un écart de plus de 1 000 dollars par mois entre les loyers abordables aux personnes à très faibles revenus et les loyers du marché.

Il existe un écart tout aussi insurmontable entre les ménages à faibles revenus et les loyers du marché, en particulier dans le cas des ménages de grande taille. La plupart des ménages à faibles revenus dépendent du salaire minimum. Dans l’ensemble du pays, le salaire minimum varie de 13,70 \$ à l’Île-du-Prince-Édouard à 16,75 \$ en Colombie-Britannique et 16,77 \$ au Yukon (Conseil canadien du commerce de détail, 2023). Il n’y a que quatre villes au Canada, toutes situées au Québec, où une personne travaillant à temps plein (40 heures par semaine, 52 semaines par année) au salaire minimum peut s’offrir un appartement moyen d’une chambre, et aucune ville au Canada où une personne travaillant à temps plein au salaire minimum peut s’offrir un appartement de deux chambres (Macdonald et Tranjan, 2023).

Le recours à une approche basée sur l’aide au logement signifie qu’il faut trouver un logement à louer, sur un marché encombré de ménages à revenus modestes et moyens qui n’ont pas les moyens d’acheter un logement, et d’étudiants qui ne sont même pas pris en compte dans la politique du logement. Selon la SCHL (2023c), il n’y a statistiquement aucun appartement à

Toronto, Ottawa, Kitchener-Waterloo et Hamilton qui soit abordable pour les locataires à très faibles et faibles revenus. Seulement 1 % des appartements sont accessibles aux locataires à très faibles ou à faibles revenus à Vancouver et à Victoria.

Il faut garder à l'esprit que le chiffre réel, y compris les ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement, s'élève à plus de trois millions de ménages, principalement, mais pas exclusivement, des ménages d'une seule personne. Dans la plupart des grandes régions métropolitaines hors du Québec, il n'y a statistiquement presque pas de logements locatifs privés abordables ou disponibles pour ces ménages. Si certains ménages à très faibles ou à faibles revenus occupent aujourd'hui des logements abordables, ils sont tous à une ou deux payes de se retrouver en situation d'itinérance (Tranjan, 2020).

Besoins en logements des ménages à faibles et très faibles revenus à l'horizon 2031

Si l'on ajoute à cette estimation basse ²⁷ de 1,1 million de ménages privés à faibles revenus ayant des besoins impérieux en matière de logement une autre estimation prudente de 1,9 million de ménages non privés – toutes les personnes en situation d'itinérance, la majorité des personnes dans des habitations collectives et les étudiants vivant de manière indépendante – qui sont exclus de la définition du besoin impérieux en matière de logement dans le recensement, on obtient un déficit total de trois millions de ménages à très faibles ou à faibles revenus qui sont actuellement incapables de trouver un logement convenable sur le marché privé pour moins de 1 050 \$ et qui auraient besoin d'un logement subventionné ou non marchand pour répondre à leurs besoins.

À ce déficit de trois millions s'ajoute un taux de croissance démographique annuel prévu de 2,7 %, selon les tendances actuelles (Statistique Canada, 2023b). Cela équivaut à 10,8 millions de nouveaux arrivants supplémentaires au Canada au cours de la prochaine décennie, soit jusqu'à 5,1 millions de ménages au total. Les nouveaux arrivants (en particulier les étudiants étrangers, les autres migrants « temporaires » et les demandeurs d'asile) sont susceptibles d'avoir des revenus très faibles ou faibles, surtout au cours de leurs premières années au Canada. On peut estimer prudemment que 25 % de ces nouveaux ménages auront des revenus faibles ou très faibles, ce qui ajouterait 1,3 million de ménages supplémentaires au quintile de revenus le plus bas qui ont besoin d'un logement convenable. Par conséquent, l'objectif idéal pour réaliser le droit à un logement convenable serait une offre d'au moins 4,3 millions de logements neufs ou acquis, subventionnés et de préférence non marchands, au cours de la prochaine décennie, dont le loyer serait inférieur à 1 050 \$ par mois, corrigé en fonction de l'inflation.

Une autre solution, surtout à court terme, consiste à subventionner le marché privé pour qu'il développe et entretienne des logements locatifs adéquats par l'entremise de prestations au logement du côté de la demande. Pour les personnes en situation d'itinérance et les personnes ayant des besoins impérieux en matière de logement et à risque d'itinérance, cela nécessiterait une subvention très importante de 1 142 \$ par mois (la différence entre un studio moyen à Edmonton à 1 382 \$ par mois et 30 % du revenu d'une personne seule considérée comme apte

²⁷ Rappelons que Statistique Canada a constaté que la baisse de 250 000 ménages ayant un BIL était due aux prestations temporaires liées à la pandémie de COVID, qui ont maintenant cessé, et qui aidaient de manière disproportionnée les familles à très faible revenu.

au travail en Alberta, soit 9 728 \$ par année ou 243 \$ par mois) et 3 689 \$ par mois (la différence entre un logement moyen de trois chambres à Vancouver à 4 604 \$ par mois et 30 % du revenu d'aide sociale d'un couple avec deux enfants en C.-B., soit 915 \$). À raison d'une moyenne de 1 500 \$ par mois, les prestations relatives au logement multipliées par 4,2 millions de déficits équivalent à 6,3 milliards de dollars par mois, ce qui suggère que l'augmentation de l'offre directe de logements non marchands pourrait être moins coûteuse à long terme que l'octroi de subventions permanentes aux propriétaires privés du côté de la demande.

La troisième solution consiste pour le gouvernement fédéral à créer un revenu annuel garanti ou à utiliser les paiements de transfert pour inciter les provinces et les territoires à augmenter considérablement l'aide sociale et les salaires minimums afin de rendre le logement plus abordable. Cependant, des millions de logements disponibles à un prix compris entre 800 \$ et 1 600 \$ par mois devraient encore être mis en service pour répondre aux besoins de l'offre.

Besoins en logements des ménages à revenus modestes et médians à l'horizon 2031

Passons maintenant aux ménages à revenus modestes et médians. Il y a une proportion beaucoup plus faible de ménages à revenu modéré (11 %) ayant des besoins impérieux en matière de logement, principalement des familles nombreuses, et une très faible proportion de ménages à revenu médian (1 %) ayant des besoins impérieux en matière de logement, principalement dans le Nord et en raison du surpeuplement plutôt que du manque d'accessibilité financière. Cependant, de nombreux ménages à revenus modestes et médians entrent dans la catégorie de la demande locale réprimée (ils « s'éloignent pour acheter » une habitation à bas prix loin de l'emploi et des services) et de la non-formation de ménages (ils continuent à vivre avec leurs parents ou des colocataires uniquement pour des raisons d'abordabilité). Pour les 293 685 ménages à revenu modéré et les 35 260 ménages à revenu médian ayant des besoins impérieux en matière de logement, il convient d'ajouter un besoin estimé à un million de nouveaux logements bien situés au cours de la prochaine décennie, dont au moins 600 000 dans la région du Grand Toronto seulement, afin de répondre à la demande locale réprimée et à la non-formation de ménages (Moffatt et coll., 2022; von Bergmann et Lauster, 2022; Moffatt, 2021).

À ce 1,3 million, il convient d'ajouter au moins 50 % des 10,8 millions de personnes, soit 2,6 millions de ménages, qui devraient émigrer au Canada au cours de la prochaine décennie. Cela signifie qu'il faudrait 3,9 millions de logements supplémentaires abordables pour les ménages à revenus modestes et médians.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'accession à la propriété est hors de question pour les premiers acheteurs à revenu modéré et médian dans toutes les villes du Canada, le coût médian des logements étant passé de 2,5 fois le revenu médian des ménages en 1980 à 8,8 en 2022, 3 étant considéré comme la référence en matière d'abordabilité (Caranci et coll., 2022). En dollars de 2021, les loyers indicatifs devraient se situer entre 1 050 \$ et 2 500 \$. Ce montant est bien inférieur aux loyers médians actuels dans la plupart des grandes villes, sans parler des loyers typiques des nouveaux appartements.

Besoins en logements des ménages à revenus plus élevés et répercussions sur les politiques

Un très petit nombre de ménages à revenus plus élevés ont des besoins impérieux en matière de logement, principalement dans le Nord, en raison du surpeuplement autant que de l'abordabilité. Dans certains marchés, en particulier en Colombie-Britannique, certains ménages à revenus plus élevés ne peuvent pas payer les loyers du marché. Et une certaine proportion (probablement moins de 25 % des ménages) sera constituée de migrants à revenus plus élevés au cours de la prochaine décennie. Cela représente 1,4 million de ménages.

Même s'ils n'ont pas des besoins impérieux en matière de logement (parce que même s'ils paient plus de 30 % du revenu de leur ménage en loyer, ils sont en mesure de s'offrir d'autres logements sur le marché local), le besoin de nouveaux logements pour les ménages à revenus plus élevés existe toujours. Il pourrait y avoir quelques effets de filtrage positifs limités sur les ménages à revenus médians grâce à la production d'un nombre fortement accru de nouveaux logements en propriété. L'augmentation du nombre de logements locatifs et de logements en propriété, même s'ils sont très coûteux, permettra de réduire la pression de l'offre qui pèse sur la plupart des Canadiens. Toutefois, les logements destinés aux ménages à revenus élevés ne devraient pas exiger de subventions supplémentaires dans le cadre de programmes de la SNL comme l'initiative Financement de la construction de logements locatifs.

Besoins en logement par taille des ménages et répercussions sur les politiques

En ce qui concerne la taille des ménages avec des besoins en logement (tableau 4), la plupart des ménages à très faibles revenus sont des ménages d'une seule personne. Certains peuvent être convenablement logés dans des studios ou même, dans le cas de centres de soins de longue durée ou de résidences d'étudiants, dans une chambre individuelle avec cuisine et salle commune partagées. Cependant, plus de 26 000 couples à très faibles revenus ou parents avec de jeunes enfants ont besoin d'appartements d'un logement d'une à quatre chambres à moins de 1 050 \$ par mois. Compte tenu de la proportion de ménages de grande taille ayant des besoins impérieux en matière de logement et dont les revenus sont faibles ou modestes (11,3 % sont des ménages de quatre personnes ou plus), un sous-objectif fondé sur les droits serait qu'au moins 10 % de tous les logements locatifs privés non marchands et abordables aient trois chambres ou plus et qu'en plus 25 % aient deux chambres ou plus.

Catégorie de revenus	Ménages d'une personne	Ménages de deux personnes	Ménages de trois personnes	Ménages de quatre personnes	Ménages de cinq personnes ou plus	Toutes les tailles de ménage
Très faible revenu	173 755	19 655	4 005	1 535	665	199 615
Faible revenu	596 670	214 365	68 055	29 495	12 450	921 035
Revenu modéré	33 130	96 260	71 795	54 175	38 325	293 685
Revenu médian	490	1 680	6 015	11 190	15 885	35 260
Revenu élevé	0	50	110	260	1 015	1 435
Toutes les catégories de revenus	804 045	332 010	149 980	96 655	68 340	1 451 030

Table 4 : Taille des ménages ayant des besoins impérieux de logement, recensement de 2021 (données du HART, 2023)

Besoins en logement par population prioritaire et répercussions sur les politiques

Enfin, le tableau 5 analyse le besoin impérieux en matière de logement en 2021 en fonction des populations prioritaires définies par la SCHL (2023a). Bon nombre des populations prioritaires (mères célibataires, Autochtones et ménages dirigés par des réfugiés ou de nouveaux migrants) sont susceptibles d'avoir besoin de logements plus grands. D'autres populations prioritaires (personnes handicapées, personnes âgées de plus de 85 ans) sont susceptibles d'avoir besoin de logements adaptés et accessibles. Des sous-objectifs devraient être définis à l'échelle locale pour garantir que ces besoins sont satisfaits de manière adéquate sur le plan culturel.

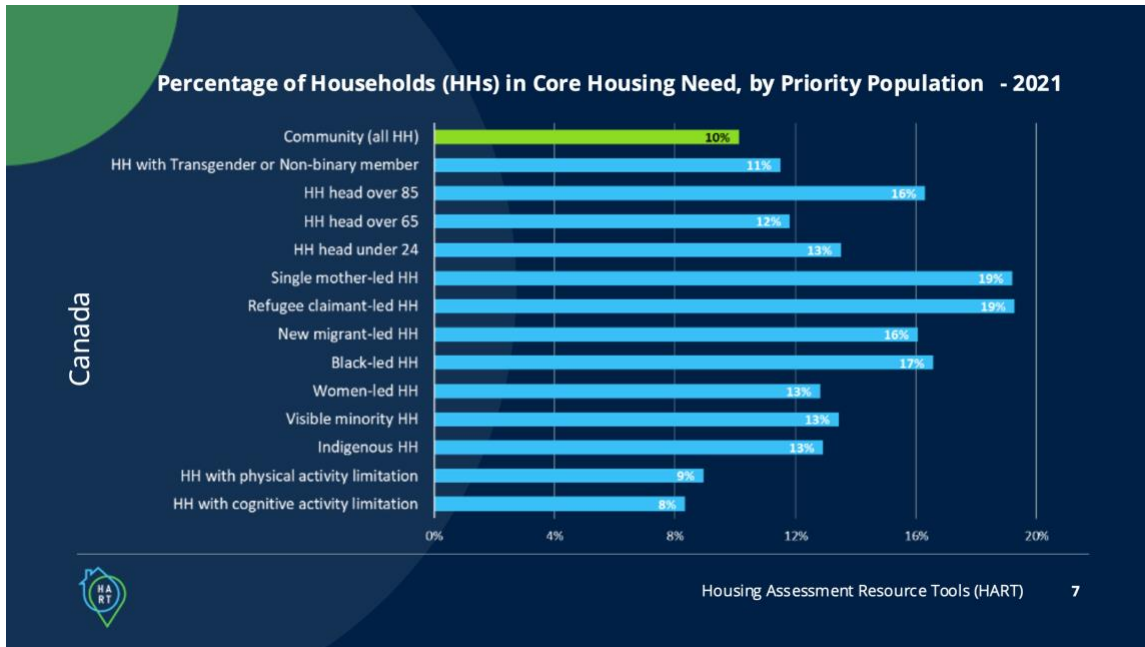


Table 5 : Pourcentage des besoins impérieux en matière de logement par population prioritaire, 2021²⁸

²⁸ Le titre de ce graphique est Pourcentage des besoins impérieux en matière de logement par population prioritaire, 2021. La liste de populations, de haut en bas, est : communauté (tous les ménages), ménages avec un membre transgenre ou non-binaire, les ménages dont le chef est âgé de plus de 85 ans, les ménages dont le chef est âgé de plus de 65 ans, les ménages dont le chef est âgé de moins de 24 ans, les ménages dont la chef est une mère célibataire, les ménages dont le chef est un demandeur d’asile, les ménages dont le chef est un migrant récent, les ménages dont le chef est noir, les ménages dont la chef est une femme, les ménages dont le chef est une minorité visible, les ménages autochtones, les ménages avec un handicap physique et les ménages avec un handicap cognitif.

7) Conclusion

Le présent rapport s'appuie sur la Stratégie nationale sur le logement, la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et la documentation historique et contemporaine sur l'évaluation des besoins en logement pour affirmer que les méthodes utilisées pour calculer les besoins en matière d'offre de logements dans *Pénuries de logements au Canada* ne correspondent en rien aux antécédents qui ont contribué à la politique canadienne sur le logement.

Je plaide plutôt en faveur d'une approche fondée sur les droits pour aller de l'avant. La première recommandation consiste à revenir à l'utilisation de catégories de revenus, à analyser les besoins en logement en fonction des coûts maximaux de logement et à définir des objectifs. Je recommande en outre une analyse qui tienne compte de la taille des ménages et des populations prioritaires dans le cadre d'une approche intersectionnelle fondée sur l'équité. Je recommande que tout autre rapport sur les besoins en logement adopte cette approche fondée sur les droits, qui donne la priorité aux personnes les plus démunies.

Ma deuxième recommandation, qui découle elle aussi d'une approche fondée sur les droits, vise à ce que toute nouvelle discussion sur les besoins en matière d'offre de logements doit commencer par une définition commune de l'abordabilité et se concentrer sur l'amélioration des résultats pour ceux qui en ont le plus besoin. Le recours à cette approche fondée sur les droits aboutit à un déficit actuel de l'offre de logements d'au moins trois millions de logements abordables pour les ménages à très faibles et faibles revenus, et à un déficit supplémentaire d'au moins 1,3 million de logements abordables pour les ménages à revenus modestes et médians. Cependant, la Stratégie nationale sur le logement néglige les répercussions de la croissance démographique. Selon les projections actuelles de croissance démographique et des déficits existants, le Canada aura besoin de 4,3 millions de logements supplémentaires pour les ménages à très faibles revenus et à faibles revenus du premier quintile de revenu, de 3,9 millions de logements supplémentaires pour les ménages à revenus modestes et médians des deuxième et troisième quintiles de revenu, et de 1,4 million de logements pour les ménages à revenus plus élevés des quatrième et cinquième quintiles de revenu. Au total, le Canada devra augmenter son nombre de logements de 15 millions à près de 25 millions d'ici 2031.

Le rapport *Pénurie de logements au Canada* et le présent rapport se rejoignent dans leur plaidoyer en faveur d'une approche fondée sur des données probantes, qui tient compte des besoins importants et croissants en matière d'offre de logements. Ces besoins en matière d'offre doivent être pris en compte par tous les ordres de gouvernement, ainsi que par les promoteurs commerciaux et non commerciaux, et par le financement privé et philanthropique. Ma troisième recommandation porte sur l'amélioration des données probantes. La mesure des besoins impérieux en matière de logement utilisée depuis 1991 exclut les personnes en situation d'itinérance, les étudiants, les personnes vivant dans des habitations collectives et les personnes vivant dans des exploitations agricoles. Elle ne tient pas compte des répercussions de la non-formation des ménages sur la taille préférentielle des ménages. Elle exclut en outre les répercussions de la demande locale réprimée sur le besoin de logements bien situés dans les grandes villes. Enfin, les calculs des besoins en matière d'offre de logements doivent être régulièrement mis à jour pour témoigner des changements apportés à la politique sur

l'immigration. Le gouvernement fédéral doit améliorer ses méthodes de calcul des besoins en logement.

La quatrième recommandation préconise que le gouvernement fédéral s'appuie sur des données probantes pour définir des objectifs nationaux, provinciaux, territoriaux, municipaux et régionaux en matière d'offre, et que ces objectifs soient liés à des mesures incitatives fédérales en matière d'infrastructures.

La cinquième et dernière recommandation commence à aborder les répercussions sur les politiques. Une approche qui donne la priorité à l'offre totale de logements, en particulier à l'offre totale de logements en propriété, ne permettra guère de répondre aux besoins actuels du Canada en matière d'offre de logements, même si des milliards de dollars devaient être dépensés chaque année en subventions au logement du côté de la demande pour les ménages à faible revenu. Le gouvernement canadien doit faire preuve de leadership en se concentrant sur l'amélioration des résultats pour ceux qui en ont le plus besoin, afin de s'acquitter de ses obligations en matière de droits tout en utilisant ses ressources de la manière la plus efficace. Cela exige un investissement plus important, en premier lieu, dans un programme d'offre de logements hors marché à grande échelle.

Références

ACHRU [Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine]. (2022). *Le plan directeur pour le logement*. https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2022/11/Plan-directeur-pour-le-logement_IACHRU-2022.pdf

Advisory Committee on Reconstruction. (1944). *Housing and Community Planning: Final report of subcommittee*. <https://housingresearchcollaborative.scarp.ubc.ca/files/2021/04/1944-Curtis-Report-comp.pdf>

ARA [Centre finlandais de financement et de développement du logement]. (2023). *Homeless People 2022*. Extrait de https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2022

August, M. (2022). *La financiarisation du logement au Canada : Un rapport de synthèse pour le Bureau du défenseur fédéral du logement*. <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/august-financialization-summary-report-ofha-fr.pdf>

Balentic, V. (2022, 28 juin). After grim housing affordability report, critics look to Doug Ford's government for a plan. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/housing-affordability-cmhc-report-rcritics-1.6503421>

Banque du Canada. (2022). *Publication de la Revue du système financier*. https://www.banqueducanada.ca/2022/06/declaration-preliminaire-090622/?theme_mode=light&_gl=1*o3xgb*_ga*MTc2MTc5MzA2NS4xNjk1NzIzNTYw*_ga_D0WRRH3RZH*MTY5NTcyMzU1OS4wLjAuMTY5NTcyMzU1OS4wLjAuMA.. :

Barlow, S. (2022, 13 avril). BMO chief economist denies Canada's housing supply 'myth'. *Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/investing/markets/inside-the-market/article-bmo-chief-economist-denies-canadas-housing-supply-myth/>

Biss, M. & Raza, S. (2021). *Mise en œuvre du droit au logement au Canada : élargir la Stratégie nationale sur le logement*. https://fr.housingrights.ca/wp-content/uploads/FR_NRHN-OFHA-Expanding-the-NHS-2021.pdf

Blueprint. (2022). *Analyse de l'offre de logements abordables créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement*. Conseil national du logement. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/place-to-call-home/pdfs/analysis-affordable-housing-supply-created-unilateral-nhs-programs-fr.pdf>

Buchove, D. (2021, 24 mars). How wartime victory houses shaped modern Toronto. *Bloomberg CityLab*. <https://www.bloomberg.com/news/features/2021-03-24/the-design-history-of-toronto-s-victory-houses>

Bureau du directeur parlementaire du budget. (2023). *Dépenses fédérales de programmes consacrées au logement en 2022*. <https://distribution-a617274656661637473.pbo-dpb.ca/3cc95a6f274c439c31f11cfcc053a6d05e24e55f4e209ab57f20c58322772ff>

Canada-BC. [groupe d'experts du Canada et de la Colombie-Britannique sur l'avenir de l'offre et de l'accessibilité du logement]. (2021). *Opening doors: Unlocking housing supply for affordability*. https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/588/2021/06/Opening-Doors_BC-Expert-Panel_Final-Report_Jun16.pdf

Caranci, B., Fong, F. et Gebreselassie, M. (2022). *Digging beneath the surface: Is housing perpetuating a wealth divide in Canada?* Banque TD. <https://economics.td.com/esg-housing-wealth-inequality>

CCRL [Collectif canadien pour la recherche sur le logement]. (2022). Qu'est-ce que le recensement de 2021 peut nous enseigner sur les besoins en logement et les progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement? <http://chec-ccrl.ca/2021-census/#>

CERA [Centre pour les droits à l'égalité du logement]. (2022). *Older persons living in long-term care homes and the right to adequate housing in Canada*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/olderpersons/2022-report-right-housing/ngos-csos/2022-08-03/submissions-older-persons-right-to-adequate-housing-CERA-en.pdf>

City of Vancouver. (2017). *Housing Vancouver strategy*. <https://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>

Conseil canadien du commerce de détail. (2023). Salaire minimum par province. *Conseil canadien du commerce de détail*. <https://www.commercedetail.org/ressources/faits-en-bref/salaire-minimum-par-province/>

Demographia. (2023). *Demographia international housing affordability 2023 edition*. <http://www.demographia.com/dhi.pdf>

Falvo, N. (2017). Public policy and homelessness: The case of Calgary. *Research Matters*. <https://www.homelesshub.ca/blog/public-policy-and-homelessness-case-calgary>

FRAPRU [Front d'Action populaire en réaménagement populaire]. (2021). Évolution des interventions fédérales en logement. <https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2021/06/BrochureOttawaLogement-2021.pdf>

Gaetz, S., Dej, E., Richter, T. et Redman, M. (2016). *L'état de l'itinérance au Canada 2016*. L'observatoire canadien sur l'itinérance. https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/SOHC2016_FR_Executive.pdf

Gibb, K. et Marsh, A. (2019). *Housing and systems thinking: A working paper*. UK Collaborating Centre for Housing Excellence. <https://housingevidence.ac.uk/publications/housing-and-system-thinking/>

Goldstein, M. (2020). *Fixing the leaky bucket: A comprehensive policy & program framework to preserve Toronto's supply of deeply affordable housing*. Parkdale Neighbourhood Land Trust. http://pnlt.ca/wp-content/uploads/2020/10/Fixing-The-Leaky-Bucket_Full-Report_V1.pdf

Gordon, D. (2019). Humphrey Carver and the federal government's postwar revival of Canadian community planning. *Urban History Review*, 46(2), 69–82.

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2022). Housing Needs Reports. *Gouvernement de la Colombie-Britannique*. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/local-governments-and-housing/policy-and-planning-tools-for-housing/housing-needs-reports>

Gouvernement du Canada. (2020). *Un Canada plus fort et plus résilient : Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la quarante-troisième législature du Canada*. https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pm/SFT_2020_FR_WEB.pdf

Gouvernement du Canada. (2019). *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/n-11.2/TexteCompleet.html>

Gouvernement du Canada. (2018). *Stratégie nationale sur le logement du Canada : chez soi d'abord*. <https://www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf>.

Hickey, R., Lubell, J., Haas, P, et Morse, S. (2012). *Losing ground: The struggle for moderate-income households to afford the rising costs of housing and transportation*. Center for Housing Policy and Center for Neighborhood Technology. https://cnt.org/sites/default/files/publications/CNT_LosingGround.pdf

HUMA [Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées]. (2023). *Stratégie nationale sur le logement*. <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/HUMA/rapport-11>

HUMA. (2022). *Fonds pour accélérer la construction de logements*. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/HUMA/Reports/RP11961185/humarp04/humarp04-f.pdf>

Infrastructure Canada. (2023). *Tout le monde compte 2020-2022 : Rapport préliminaire sur les faits saillants*. <https://www.infrastructure.gc.ca/homelessness-sans-abri/reports-rapports/pit-counts-dp-2020-2022-highlights-fra.html>

Laidley, J. et Tabbara, M. (2022). *Welfare in Canada, 2021*. https://maytree.com/wp-content/uploads/Welfare_in_Canada_2021.pdf

Live Work Well Research Centre University of Guelph. (2021). *COVID's impact on people with disabilities in Canada: Impacts on housing and congregate living*. https://liveworkwell.ca/sites/default/files/pageuploads/FS05_Impacts_on_housing_and_congregate_living_AODA_protected.pdf

Lord, C. (2022, 23 juin). Canada needs 'all hands on deck' to fill housing supply gap: CMHC. *Global News*. <https://globalnews.ca/news/8942057/canada-housing-supply-affordability-cmhc/>

Macdonald, D. et Tranjan, Ricardo. (2023). *Rental Wages in Canada 2022*. Centre canadien de politiques alternatives. <https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/NationalOffice/2023/07/cant-afford-the-rent.pdf>

Micallef, S. (2021, 13 mars). Bought for \$19,000, sold for more than \$2 million, this Don Mills home is a reminder of when Canada helped Canadians house themselves. *Toronto Star*.

<https://www.thestar.com/opinion/contributors/2021/03/13/bought-for-19000-sold-for-more-than-2-million-this-don-mills-home-is-a-reminder-of-when-canada-helped-canadians-house-themselves.html>

Migrant Farm Workers Network. (2020). *Decent & dignified housing for migrant farmworkers*. https://migrantworkersalliance.org/wp-content/uploads/2020/12/MRN-Submission_-_Decent-Dignified-Housing-for-Migrant-Farmworkers.pdf

Moffatt, M. (2021). *Baby needs a new home: Projecting Ontario's growing number of families and their housing needs*. Smart Prosperity Institute. <https://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/Baby-Needs-a-New-Home-Oct-1.pdf>

Moffatt, M., Dudu, A. et Hosseini, M. (2022). *Ontario's need for 1.5 million more homes*. Smart Prosperity Institute. <https://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/Ontario's Need for 1.5m More Homes-SPI August 2022.pdf>

Oberlander, H. P. et Fallick, G. (1992). *Un toit pour tous : L'évolution de la politique canadienne du logement*. SCHL. https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/schl-cmhc/nh15/NH15-818-1992-fra.pdf

OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques]. (2021). *OECD Affordable Housing Database: Overview of Affordable Housing Indicators*. <https://www.oecd.org/els/family/HC1-5 Overview of affordable housing indicators.pdf>

Phibbs, P. & Gurran, N. (2008). Demographia housing affordability surveys: An assessment of the methodology. *Shelter Brief*, 35. <https://shelternsw.org.au/wp-content/uploads/2020/11/2008-Demographia-housing-affordability-surveys-an-assessment-of-the-methodology-Peter-Phibbs-and-Nicole-Gurran.pdf>

Pomeroy, S. (2022). *Observations and suggestions for the proposed Housing Accelerator Fund*. <https://chec-ccrl.ca/wp-content/uploads/2022/02/Observations-and-suggestions-for-the-Housing-Accelerator-Fund-Jan-30.pdf>

Pomeroy, S. (2021). *Toward evidence-based policy: Assessing the CMHC Rental Housing Finance Initiative (RCFI)*. Centre for Urban Research and Education at Carleton University. <https://carleton.ca/cure/wp-content/uploads/CURE-Brief-12-RCFI-1.pdf>

Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable. (2021). *Le droit de l'homme à un logement convenable*. <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>

Rentals.ca. (2023). *Rentals.ca August 2023 Rent Report*. <https://rentals.ca/national-rent-report>

SCHL [Société canadienne d'hypothèques et de logement]. (2023a). *Stratégie nationale sur le logement – Glossaire des termes courants*. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/strategie-nationale-sur-le-logement/questce-que-la-strategie/strategie-nationale-sur-le-logement--glossaire-des-termes-courants>

SCHL. (2023b) *Fonds pour accélérer la construction de logements*. SCHL. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes->

[de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/fonds-pour-accelerer-la-construction-de-logements](#)

SCHL. (2023c). *Rapport sur le marché locatif janvier 2023*. https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/rental-market-report/rental-market-report-2022-fr.pdf?rev=25d32cc9-9763-48b5-9e3b-399f21a96586&_gl=1*127ax2h*_ga*NjMyMzcwODE1LjE2OTU2NDkwODc.*_ga_CY7T7RT5C4*MTY5NTcyNDE4Ny41LjEuMTY5NTcyNDMwOC4zLjAuMA..*_gcl_au*OTU4Mjg4MDg2LjE2OTU2NDkwODY.

SCHL. (2022a). *Pénurie de logements au Canada : Estimation des besoins pour rétablir l'abordabilité dans les provinces canadiennes d'ici 2030*. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-du-logement/2022/retablir-labordabilite-dici-2030>

SCHL. (2022b). Initiative pour la création rapide de logements (ICRL). SCHL. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/initiative-pour-la-creation-rapide-de-logements>

SCHL. (2021a). *Résultats sur le marché du travail et revenus des ménages en situation ayant des besoins impérieux en matière de logement*. https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/housing-research/research-reports/housing-needs/labour-market-outcomes-incomes-households-core-housing-need/socio-eco-labour-market-outcomes-incomes-households-chn-69764-fr.pdf?rev=5e6c23e6-0a99-4bfa-8149-738ab62fb85a&_gl=1*1xr2vht*_ga*NjMyMzcwODE1LjE2OTU2NDkwODc.*_ga_CY7T7RT5C4*MTY5NTcyNDE4Ny41LjEuMTY5NTcyNDU1MC41My4wLjA.*_gcl_au*OTU4Mjg4MDg2LjE2OTU2NDkwODY.

SCHL. (2021b). Fonds national de co-investissement pour le logement. SCHL. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/nhs/co-investment-fund/nhs-co-invest-fund-highlight-sheet-fr.pdf>

SCHL. (2020a). *Bâtissons l'avenir ensemble : Rapport d'étape 2020 de la Stratégie nationale sur le logement*. <https://www.placetocallhome.ca/-/media/sites/place-to-call-home/pdfs/nhs-triennial-report-fr.ashx>

SCHL. (2020b). Financement de la construction de logements locatifs. SCHL. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/financement-de-la-construction-de-logements-locatifs>

SCHL. (2019). *Définir l'abordabilité du logement au Canada*. https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pubsandreports/research-insights/2019/research-insight-defining-affordability-housing-canada-69469-fr.pdf?rev=cd3301db-f3c4-4a47-aeef-bdda67ef223b&_gl=1*u7w7wa*_ga*NjMyMzcwODE1LjE2OTU2NDkwODc.*_ga_CY7T7RT5C4*MTY5NTcyNDE4Ny41LjEuMTY5NTcyNDg4My40Ny4wLjA.*_gcl_au*OTU4Mjg4MDg2LjE2OTU2NDkwODY.

SCHL. (2018). Que fait la SCHL? SCHL. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/info-schl/lhistoire-de-la-schl>

SCHL. (1978). *Evaluation of the Federal Housing Action Plan 1976-77 (executive summary)*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/schl-cmhc/NH15-575-1978-eng.pdf

Schwan, K. et Ali, N. (2021). *Une analyse de la stratégie nationale du logement basée sur les droits et l'ACS+*. <https://womenshomelessness.ca/wp-content/uploads/FR-Rights-Based-GBA-Analysis-of-NHS-28-Sept-2021.pdf>

Segel-Brown, B. (2021). *Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement en 2021*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/dpb-pbo/YN5-230-2021-fra.pdf

Segel-Brown, B. (2019). *Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement*. Bureau du directeur parlementaire du budget. https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/dpb-pbo/YN5-191-2019-fra.pdf

St. Denis, J. (2022, 22 avril). *Why can't we build like it's the 1970s?* The Tyee. <https://thetyee.ca/Analysis/2022/04/22/Why-Cant-We-Build-Like-1970s/>

Statistique Canada. (2023a). *Travailleurs étrangers temporaires dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire par industrie*. https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210021801&request_locale=fr

Statistique Canada. (2023b) *Estimations de la population du Canada : croissance démographique record en 2022*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/230322/dq230322f-fra.htm>

Statistique Canada. (2022a) *Acheter ou louer : le marché du logement continue d'être transformé par plusieurs facteurs alors que les Canadiens sont à la recherche d'un chez-soi abordable*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921b-fra.htm>

Statistique Canada. (2022b). *Seul chez soi : le nombre de personnes vivant seules est plus élevé que jamais, mais les colocataires sont le type de ménage qui connaît la plus forte croissance*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220713/dq220713a-fra.htm>

Statistique Canada. (2022c). *Effectifs et diplômés postsecondaires au Canada, 2020-2021*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221122/dq221122e-fra.htm>

Statistique Canada. (2022d). *Profil du recensement, Recensement de la population de 2021*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/details/page.cfm>

Statistique Canada. (2022e). *Les conditions de logement des Premières Nations, des Métis et des Inuit au Canada selon les données du Recensement de 2021*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-X/2021007/98-200-x2021007-fra.cfm>

Statistique Canada. (2018). *La réduction de la taille des ménages au cours du dernier siècle*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-630-x/11-630-x2015008-fra.htm>

Statistique Canada. (2017). *Croissance démographique : l'accroissement migratoire l'emporte sur l'accroissement naturel*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-630-x/11-630-x2014001-fra.htm>

Thistle, J. (2017). *Définition de l'itinérance chez les Autochtones au Canada*. Observatoire canadien sur l'itinérance. https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/COHIndigenousHomelessness-summaryFR_0.pdf

Tower Renewal Partnership. (2020). *Tower renewal enabling complete communities*. http://towerrenewal.com/wp-content/uploads/2020/08/20200528_Enabling-Complete-Communities.pdf

Tranjan, R. (2020). *The rent is due soon: Financial insecurity and COVID-19*. Centre canadien de politiques alternatives [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/2020/03/Rent is due soon FINAL.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/2020/03/Rent%20is%20due%20soon%20FINAL.pdf)

Vérificatrice générale du Canada. (2022). *L'itinérance chronique*. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202211_05_f_44151.html

von Bergmann, J. et Lauster, N. (2022). Still short: Suppressed households in 2021. <https://doodles.mountainmath.ca/blog/2022/10/03/still-short-suppressed-households-in-2021/>

Whitzman, C., Gurstein, P., Jones, C., Flynn, A., Sawada, M., Stever, R. et Tinsley, M. (2021). *Housing assessment resource tools prototype: City of Kelowna and findings of a national survey*. Housing Research Collaborative. <https://housingresearchcollaborative.scarp.ubc.ca/files/2021/09/HART-First-stage-Final-Sep-20-21.pdf>

Xuereb, S. et Jones, C. (2023). *Estimating no-fault evictions in Canada: Understanding BC's disproportionate eviction rate in the 2021 Canadian Housing Survey*. Housing Research Collaborative. https://housingresearch.ubc.ca/sites/default/files/2023-05/estimating_no-fault_evictions_in_canada_0_2.pdf

Young, R. (2023). *Canadian housing affordability hurts*. Banque Scotia. <https://www.scotiabank.com/ca/en/about/economics/economics-publications/post.other-publications.insights-views.social-housing--january-18--2023-.html>

Younglai, R. (2022, 11 août). Canadian home prices could drop by 25 per cent by end of next year, report says. *Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/business/article-canadian-home-prices-could-drop-by-25-per-cent-by-end-of-next-year/>

Zuk, M. et Chapple, K. (2016). *Housing production, filtering and displacement: Untangling the relationships*. Berkeley Institute of Governmental Studies. https://www.urbandisplacement.org/wp-content/uploads/2021/08/udp_research_brief_052316.pdf

Zuk, M., Bierbaum, A., Chapple, K., Gorska, K. et Loukaitou-Sideris, A. (2018). Gentrification, displacement, and the role of public investment. *Journal of Planning Literature* 33 (1), 31–44.

https://www.researchgate.net/profile/Karen-Chapple/publication/334638363_Gentrification_Displacement_and_the_Role_of_Public_Investment_A_Literature_Review/links/5d37697f4585153e591c453f/Gentrification-Displacement-and-the-Role-of-Public-Investment-A-Literature-Review.pdf