



Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Ottawa, Canada
Le 18 juin 2019
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport vise à aider les parlementaires à comprendre les dépenses de programmes fédérales consacrées à l'abordabilité des logements.

Analyste principal :

Ben Segel-Brown, analyste financier

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur des politiques (établissement des coûts et analyse budgétaire)

Nancy Beauchamp, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

RP-1920-017-M_f

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	2
1.1. Objet du rapport	2
1.2. Portée du rapport	2
2. Combien le Canada dépense-t-il pour l'abordabilité des logements?	3
2.1. Ventilation de la Stratégie nationale sur le logement	6
2.2. Réalignement des dépenses de la SCHL	11
3. Combien d'argent le Canada consacrerait-il aux différents groupes de programmes?	12
3.1. Transferts aux provinces et aux territoires	13
3.2. Soutien au logement communautaire fédéral	16
3.3. Soutien direct à la rénovation et à la construction	19
3.4. Subventions locatives	23
3.5. Lutte contre l'itinérance	23
3.6. Approche du logement axée sur les droits de la personne	24
4. Quels seront les résultats de la SNL?	25
Annexe A : Ventilation des 40 G\$ de la Stratégie nationale sur le logement	27
Annexe B : Dépenses prévues par programme	28
Annexe C : Composition des groupes des programmes	30
Annexe D : Contributions aux cibles de la Stratégie nationale sur le logement, par programme	34
Annexe E : Contributions aux cibles de la Stratégie nationale sur le logement, par programme, selon la SCHL	36
Notes	39

Résumé

La Stratégie nationale sur le logement (SNL) 2017 du Canada a consacré, sur une période de dix ans, soit de 2018-2019 à 2027-2028, du nouveau financement aux programmes de soutien à l'abordabilité des logements. Sur les dix ans de la SNL, et si l'on y ajoute les engagements précédents et à venir, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) prévoit de consacrer en moyenne 2,8 milliards de dollars par année aux programmes d'aide au logement. C'est une augmentation de 0,4 milliard de dollars/année (15 %) des dépenses nominales par rapport à la moyenne des 10 années précédentes. Quant à Emploi et Développement social Canada (EDSC), il prévoit de dépenser 225 millions de dollars par année aux programmes de lutte contre l'itinérance, ce qui représente une augmentation de 86 millions de dollars par année (62 %) des dépenses nominales par rapport à la moyenne des cinq années précédentes.

À la grandeur de la SCHL, la portion du budget consacrée aux programmes d'aide au logement des ménages à faible revenu est de 325 millions de dollars par année (14 %) en deçà de la moyenne sur les 10 années précédentes. Dans cette catégorie de programmes, on constate une baisse de 167 millions de dollars par année (12 %) du financement des transferts aux provinces et aux territoires, et de 175 millions de dollars par année (30 %) du financement du logement communautaire fédéral. Ces réductions sont partiellement compensées par un nouveau financement des subventions au loyer de l'ordre de 200 millions de dollars par année. La baisse du financement des programmes d'aide pour combler les besoins en matière de logement est également compensée, à l'échelle des dépenses totales, par une hausse de l'ordre de 664 millions de dollars par année des fonds octroyés aux programmes de financement de l'habitation, lesquels ne ciblent toutefois pas nécessairement les ménages à faible revenu.

Il n'est pas certain que la Stratégie nationale sur le logement réduira la prévalence des besoins en logement par rapport aux niveaux de 2017. Dans l'ensemble, la Stratégie nationale sur le logement du Canada maintient grosso modo le financement des activités actuelles au même niveau, mais réduit légèrement le financement ciblé des ménages ayant des besoins impérieux de logement. Enfin, les postulats de la SCHL quant à l'impact de la SNL ne reflètent pas l'impact probable de ces programmes sur la prévalence des besoins en logement.

1. Introduction

1.1. Objet du rapport

Le présent rapport vise à aider les parlementaires à comprendre les dépenses fédérales consacrées à l'abordabilité des logements et les résultats probables de ces dépenses.

Le présent rapport a été réalisé en application du mandat qu'a le directeur parlementaire du budget de préparer des rapports sur les budgets et les prévisions budgétaires du gouvernement¹, ainsi que d'évaluer, à la demande de tout parlementaire, le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement. Dans le cas présent, un député a demandé une estimation du coût financier additionnel découlant de la Stratégie nationale sur le logement du Canada et de ce qu'il en coûterait d'en atteindre les cibles².

1.2. Portée du rapport

La Stratégie nationale sur le logement a été annoncée dans le budget de 2017, puis décrite plus en détail dans un document de politique où l'on peut lire qu'elle est « un plan ambitieux de 40 milliards de dollars visant à assurer que tous les Canadiens disposent d'un logement abordable qui répond à leurs besoins », objectif qui sera atteint par des « investissements historiques » dans le logement³. La Loi sur la stratégie nationale sur le logement, à l'article 313 de la Loi d'exécution du budget de 2019 (projet de loi C-97), obligerait le gouvernement à maintenir une stratégie et des objectifs nationaux similaires⁴.

La Stratégie nationale sur le logement porte dans une large mesure sur les dépenses de programmes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et d'Emploi et Développement social Canada (EDSC). La SCHL administre la plupart des dépenses de programmes touchant à l'abordabilité du logement, tandis qu'EDSC transfère des fonds aux localités et aux fournisseurs de services pour la lutte contre l'itinérance. Le présent rapport se penche sur les dépenses fédérales directes de ces deux entités, telles qu'elles sont énoncées dans la Stratégie.

C'est donc dire que le présent rapport n'analyse pas les dépenses fiscales fédérales dans le domaine du logement. Pour en savoir plus à leur sujet, voir le [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales](#) du ministère des Finances.

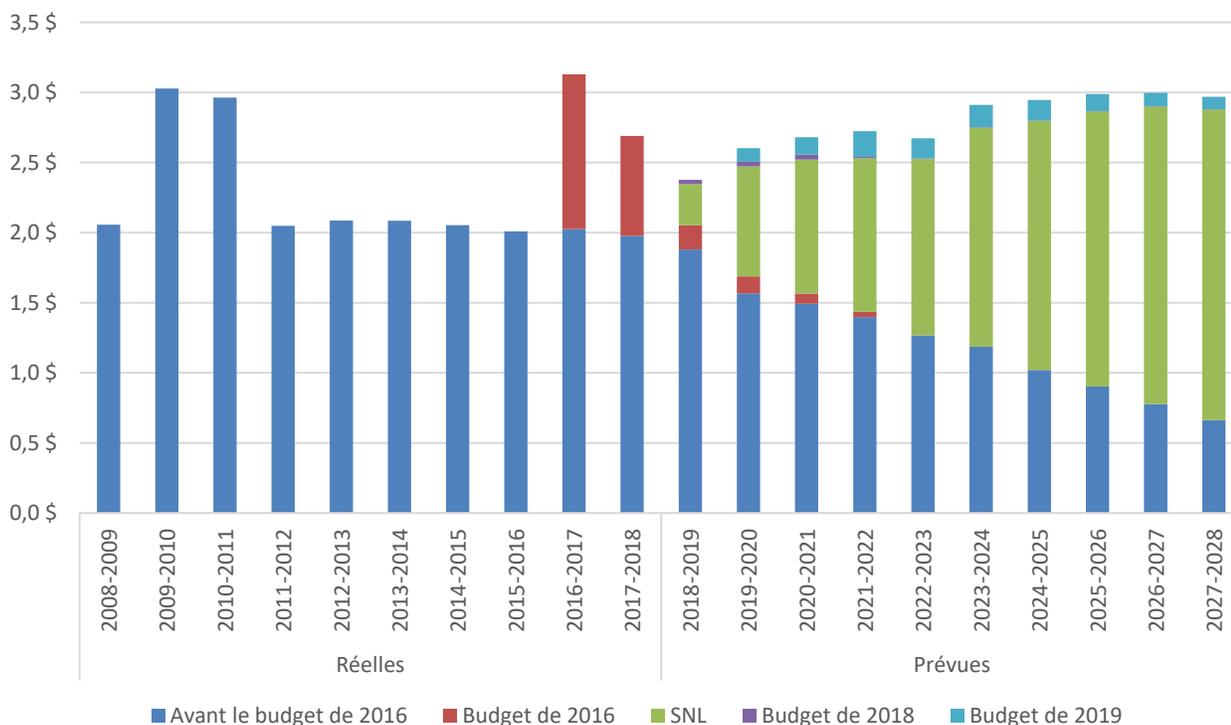
Enfin, ni les dépenses de Services aux Autochtones Canada et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ni celles d'Infrastructure Canada – qui investit peu dans le logement⁵ – ne font l'objet du présent rapport.

2. Combien le Canada dépense-t-il pour l'abordabilité des logements?

Les dépenses de la SCHL, par annonce

Si la Stratégie nationale sur le logement n'avait pas été annoncée en 2017, le financement de la SCHL au titre des programmes d'aide au logement aurait chuté de 73 % d'ici 2027-2028, par rapport à la moyenne des 10 années précédentes, comme l'illustre la figure 2-1. Cette baisse du financement préalable à la Stratégie est attribuable à l'arrivée à terme de l'Investissement dans le logement abordable et à la réduction prévue des paiements aux provinces et aux territoires au titre des ententes sur le logement social⁶.

Figure 2-1 Dépenses nominales réelles et prévues de la SCHL en matière d'aide au logement, par annonce budgétaire (G\$)



Source : DPB, selon les données sur les dépenses réelles et prévues fournies par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

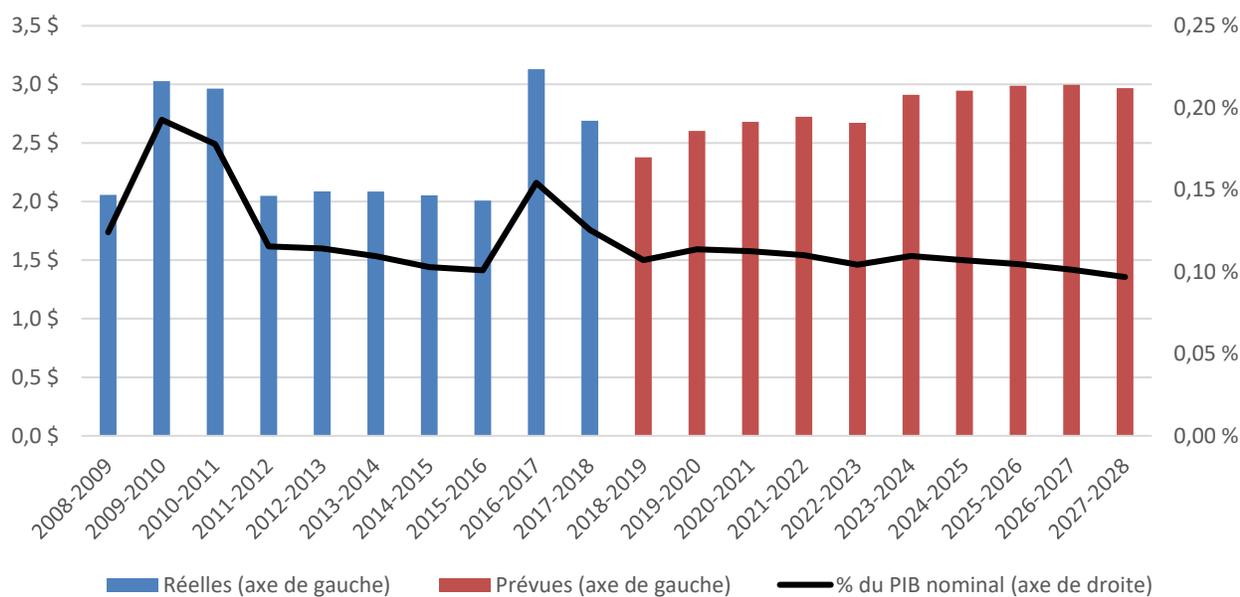
Dépenses nominales de la SCHL

De 2008-2009 à 2017-2018, la SCHL a dépensé en moyenne 2,4 milliards de dollars par année pour les activités qu'elle catégorise maintenant sous la rubrique « aide au logement », tandis que de 2018 à 2027-2028, elle prévoit y consacrer 2,8 milliards de dollars par année⁷. Il s'agit donc d'une augmentation de 15 % des dépenses en termes nominaux.

Dépenses de la SCHL en % du PIB

En exprimant le soutien au logement social sous la forme d'un pourcentage du PIB, on peut plus facilement le comparer, d'un pays et d'une année à l'autre, par rapport à l'ensemble des ressources disponibles⁸. Ainsi, les dépenses fédérales dans « l'aide au logement » au cours des 10 années de la Stratégie nationale sur le logement seront de 0,11 % du PIB nominal, alors qu'elles ont été de 0,13 % du PIB nominal les 10 années précédentes; il s'agit donc d'une diminution de 19 % de la portion moyenne du PIB consacrée à l'aide au logement, comme l'illustre la figure 2-2.

Figure 2-2 Dépenses de la SCHL à l'appui de l'abordabilité des logements (G\$ et % du PIB)



Source : DPB, selon les projections du PIB contenues dans ses *Perspectives économiques et financières* d'avril 2019 ainsi que les données sur les dépenses réelles et prévues fournies par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Pouvoir d'achat réel des dépenses de la SCHL

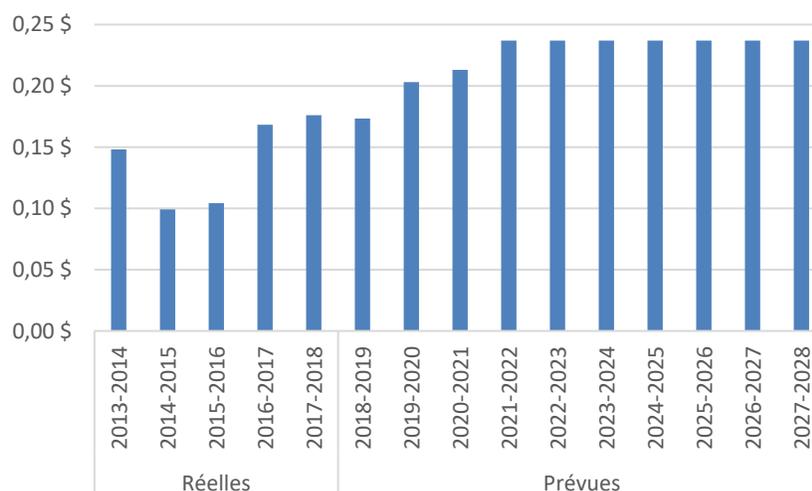
Le pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales a été évalué sur la base de l'Indice des prix de la construction d'immeubles d'appartements.

De 2008-2009 à 2017-2018, les dépenses de la SCHL disposaient d'un pouvoir d'achat réel de 2,7 milliards de dollars par année, en dollars de 2019. De 2018-2019 à 2027-2028, les dépenses de la SCHL devraient représenter un pouvoir d'achat réel de 2,6 milliards de dollars par année, en dollars de 2019, une baisse de 3 % du pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales⁹.

Dépenses d'EDSC

La Stratégie nationale sur le logement prévoit aussi du nouveau financement pour Emploi et Développement social Canada (EDSC). Ce ministère finance des programmes de lutte contre l'itinérance dans le cadre de sa Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui s'appelle maintenant « Vers un chez-soi ». Le gouvernement a renouvelé et considérablement augmenté le financement de ce programme. Ainsi, l'investissement dans « Vers un chez-soi » sur la période couverte par la Stratégie nationale sur le logement se chiffrera en moyenne à 224,8 millions de dollars par année, ce qui est de 85,6 millions de dollars (62 %) au-dessus de la moyenne des cinq années précédentes, qui était de 139,2 millions de dollars par année, comme l'illustre la figure 2-3.¹⁰

Figure 2-3 Dépenses réelles et prévues pour le programme de lutte contre l'itinérance d'EDSC (G\$)



Source : DPB, selon les données fournies par EDSC.

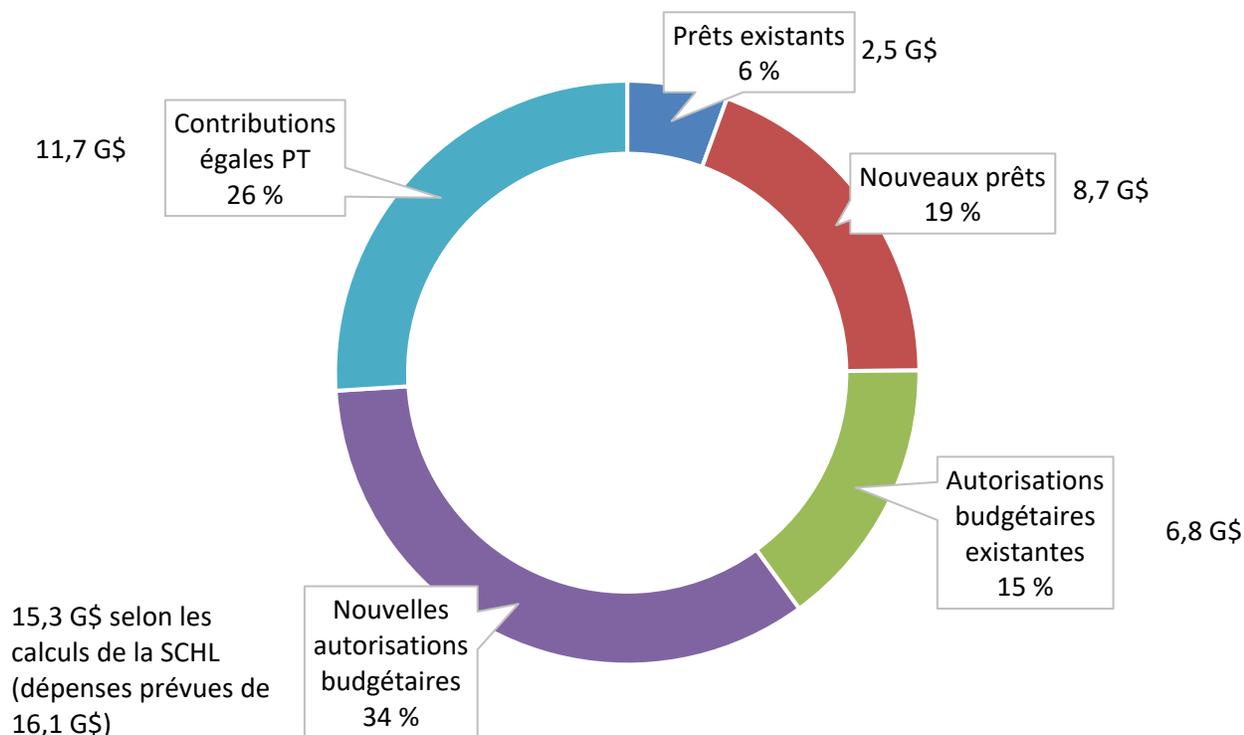
2.1. Ventilation de la Stratégie nationale sur le logement

Explication du montant annoncé par le gouvernement

Comme on l'a vu ci-dessus, la Stratégie nationale sur le logement a été présentée comme un « plan de 40 milliards de dollars¹¹ » ou un « investissement fédéral de 40 milliards de dollars¹² ». En réalité, la Stratégie annonçait des nouvelles dépenses fédérales de 16,1 milliards de dollars (14,0 milliards de dollars pour la SCHL, 2,1 milliards de dollars pour EDSC)¹³.

Comme le montre la figure 2-4, le montant de « 40 milliards de dollars » énoncé dans le document de politique de la Stratégie nationale sur le logement combine les prêts consentis antérieurement (2,5 milliards de dollars), de nouveaux prêts (8,7 milliards de dollars), les dépenses prévues avant la publication de la Stratégie (6,8 milliards de dollars) et les contributions égales que les provinces et territoires sont tenus de fournir (11,7 milliards de dollars). L'addition de ces montants et des nouvelles dépenses prévues de 16,1 milliards de dollars permet de dépasser la somme annoncée de 40 milliards de dollars. Voir la ventilation complète à l'annexe A.

Figure 2-4 Ventilation des montants additionnés par la SCHL pour arriver à la somme annoncée dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Depuis le budget de 2019, la SCHL a révisé la somme annoncée de « 40 milliards de dollars » à « plus de 55 milliards de dollars », reflétant les 10 milliards de dollars de prêts supplémentaires prévus dans le budget de 2019.

Ventilation des dépenses prévues selon la source de l'engagement

Les dépenses prévues totales de la SCHL de 2018-2019 à 2027-2028 se chiffrent à 27,9 milliards de dollars. De ce montant, 12,2 milliards de dollars viennent d'engagements pris avant le budget de 2016; 0,4 milliard de dollars, d'engagements pris dans le budget de 2016; 14,0 milliards de dollars, de la Stratégie nationale sur le logement annoncée dans le budget de 2017; 0,1 milliard de dollars du budget de 2018; et 1,3 milliard de dollars du budget de 2019, comme on peut le voir au tableau 2-1. Voir à l'annexe B la ventilation détaillée des programmes financés dans le cadre de chaque engagement.

Tableau 2-1 Dépenses nominales prévues de la SCHL, par source de l'engagement

Source de l'engagement	Financement de la SCHL de 2018-2019 à 2027-2028	Portion
Total avant le budget de 2016	12,2 milliards de dollars	43,6 %
Total du budget de 2016	0,4 milliard de dollars	1,4 %
Total de la SNL	14,0 milliards de dollars	50,0 %
Total du budget de 2018	0,1 milliard de dollars	0,4 %
Total du budget de 2019	1,3 milliard de dollars	4,6 %
TOTAL	27,9 milliards de dollars	

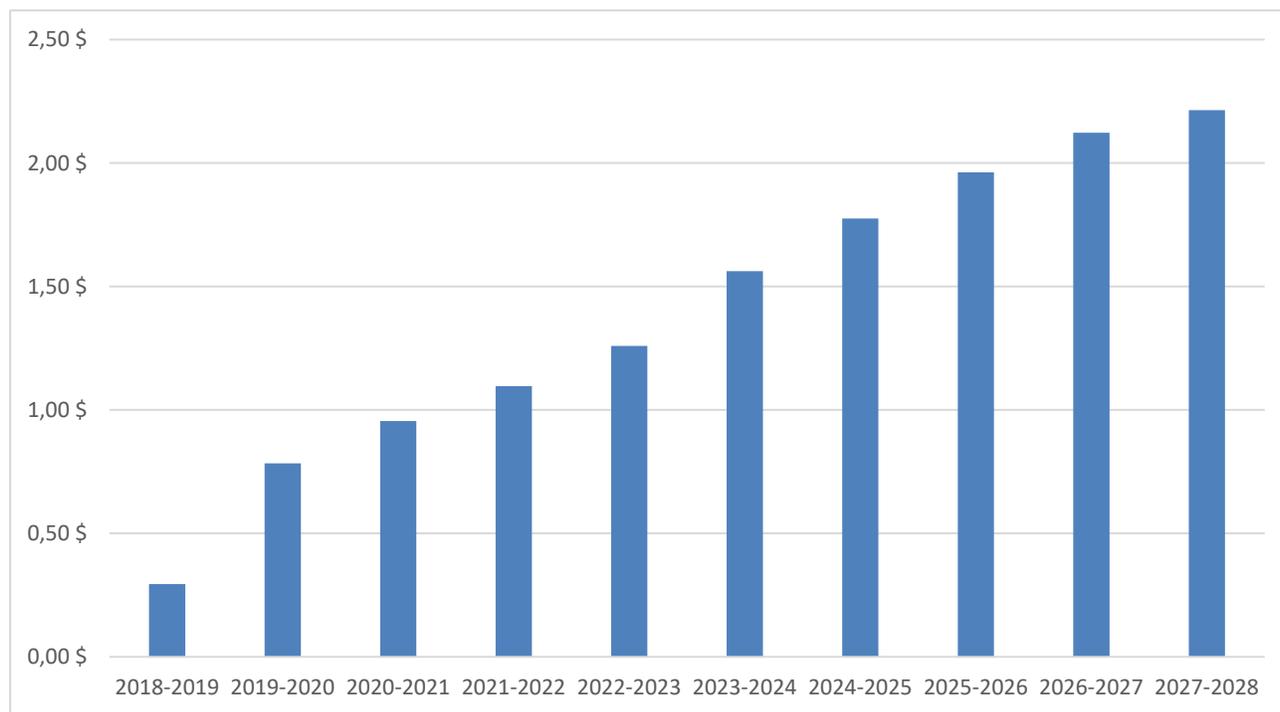
Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Note : Les montants ne tiennent compte ni des 2,3 milliards de dollars affectés au programme « Vers un chez-soi » d'EDSC ni de la réserve de 1 milliard de dollars pour changements imprévus des taux d'intérêt et d'inflation.

Incertitude des engagements à long terme

Les fonds versés au titre de la Stratégie nationale sur le logement augmenteront à mesure que diminuera le financement qui remonte à avant 2016. C'est pourquoi 92 % des fonds de la Stratégie nationale sur le logement ne seront versés qu'à compter de 2020-2021, comme on le voit à la figure 2-5. C'est dire que le gouvernement au pouvoir pourrait décider de réduire les fonds octroyés en cours de route.

Figure 2-5 Versement des nouveaux fonds au titre de la Stratégie nationale sur le logement, d'année en année (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Fonds égaux fournis par les provinces et les territoires

Les contributions égales fournies par les provinces et les territoires représentent 11,7 milliards de dollars des « 40 milliards de dollars » annoncés. Comme elles sont ainsi prises en compte dans l'investissement total annoncé, on pourrait penser qu'elles représentent des dépenses additionnelles que feront les provinces et les territoires. Or, il est peu probable que ce soit le cas.

Par exemple, en Colombie-Britannique, BC Housing a reçu, en 2017-2018, 209 millions de dollars en financement fédéral, et 513 millions de dollars en financement provincial; 29 % de son financement gouvernemental venait donc d'Ottawa¹⁴. Par conséquent, la Colombie-Britannique n'aurait à faire aucune dépense additionnelle pour respecter l'obligation de fournir une part égale à celle du gouvernement fédéral, et on ne peut certes pas attribuer la création et l'entretien de toutes les unités de logement à la seule portion du financement – 29 % – fournie par le palier fédéral.

De fait, les provinces et les territoires qui dépensent plus que le gouvernement fédéral dans le domaine du logement pourraient réduire leur financement des programmes de logement et respecter néanmoins l'obligation de fournir une part égale à celle d'Ottawa; tous les résultats de

leurs programmes seraient quand même attribués à l'impact positif de la Stratégie nationale sur le logement¹⁵. Par exemple, dans le Budget principal des dépenses 2019-2020 de l'Ontario, les dépenses d'exploitation des programmes de logement passent de 944 millions de dollars en 2018-2019 à 866 millions de dollars en 2019-2020, et les dépenses en capital, de 302 millions de dollars à 219 millions de dollars, et ce, alors que la SCHL fournit à l'Ontario des fonds additionnels de 0,1 milliard de dollars en 2019-2020, et que ces fonds doivent être égalés par la province¹⁶. Si une contribution égale nominale était annoncée dans le budget de 2018 de l'Ontario, elle est compensée par d'autres réductions, notamment l'arrivée à échéance du Programme des terres provinciales pour les logements abordables¹⁷.

Il est vrai que, dans le cas du financement à parts égales de l'Allocation canadienne pour le logement, la SNL est plus stricte : le financement « doit reposer sur un principe d'additionnalité, c'est-à-dire s'ajouter aux dépenses actuelles provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2016¹⁸ ». Mais il n'est pas certain qu'il en résulte une augmentation réelle des dépenses puisque, par exemple, les paiements d'aide sociale pourraient être reclassés à titre de contribution équivalente.

En ce qui concerne la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, EDSC a calculé que, pour chaque dollar versé au titre d'un programme fédéral, des dépenses moyennes de 13,02 \$ ont été faites en 2015-2016 et en 2016-2017¹⁹; dans les huit plus grandes villes, les dépenses par dollar fédéral les plus basses étaient de 2,16 \$²⁰. En d'autres mots, les exigences de financement à parts égales étaient largement dépassées dès avant l'entrée en vigueur de la SNL; il ne faut donc pas s'attendre à ce que les collectivités augmentent leurs dépenses.

Combiner prêts et contributions

Les contributions et les prêts sont fondamentalement différents du point de vue de leur coût pour le gouvernement et de leur influence sur le comportement. En effet, puisqu'ils doivent être remboursés, les prêts représentent un incitatif financier moindre que les contributions directes de même montant. De même, le coût budgétaire des programmes de prêts est moindre, puisqu'il se limite à la somme à prévoir pour le risque de crédit/l'assurance crédit, le décalage de taux d'intérêt et les coûts de fonctionnement. C'est ainsi que le coût budgétaire des prêts de 3,75 milliards de dollars offerts au titre du Financement de la construction de logements locatifs (avant le budget de 2019) n'est que de 0,3 milliard de dollars.

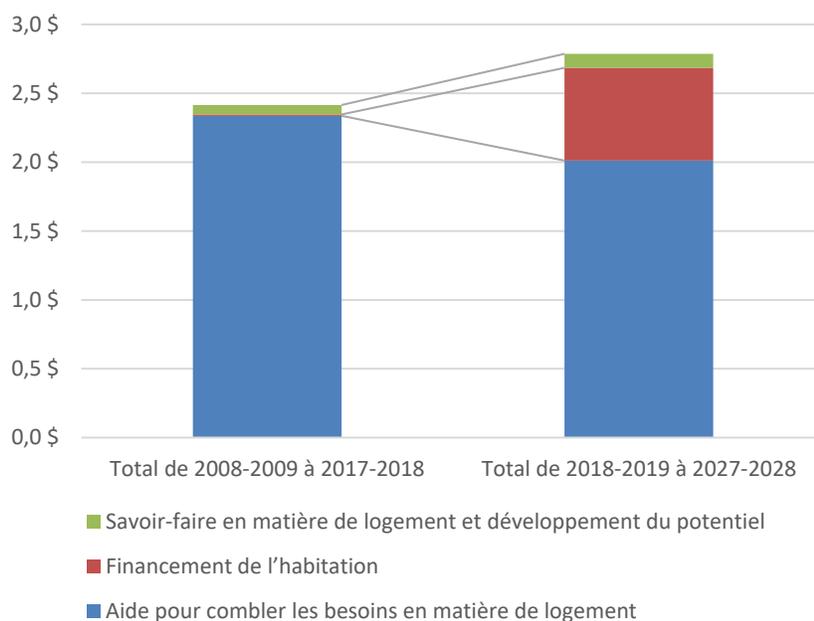
2.2. Réalignement des dépenses de la SCHL

La SNL représente un réalignement important des dépenses de la SCHL.

En effet, ces 10 dernières années, la SCHL a affecté 2,3 milliards de dollars par année (97 % de toutes ses dépenses) aux programmes d'**aide pour combler les besoins en matière de logement** destinés aux Canadiens qui ont besoin d'un logement abordable²¹. Par contre, ces 10 prochaines années, seulement 2,0 milliards de dollars par année seront consacrés à l'**aide pour combler les besoins en matière de logement**, une baisse de 14 %, comme l'illustre la figure 2-6.

Figure 2-6

Les dépenses nominales réelles et prévues de la SCHL, par responsabilité (G\$ par année)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

La baisse de l'**aide pour combler les besoins en matière de logement** sera compensée par l'augmentation des dépenses de **financement de l'habitation** au titre du Fonds national de co-investissement pour le logement et du Financement de la construction de logements locatifs, deux programmes qui ne ciblent toutefois pas les ménages à faible revenu. Ainsi, la SCHL prévoit de consacrer 0,7 milliard de dollars par année au financement de l'habitation de 2018-2019 à 2027-2028.

3. Combien d'argent le Canada consacrera-t-il aux différents groupes de programmes?

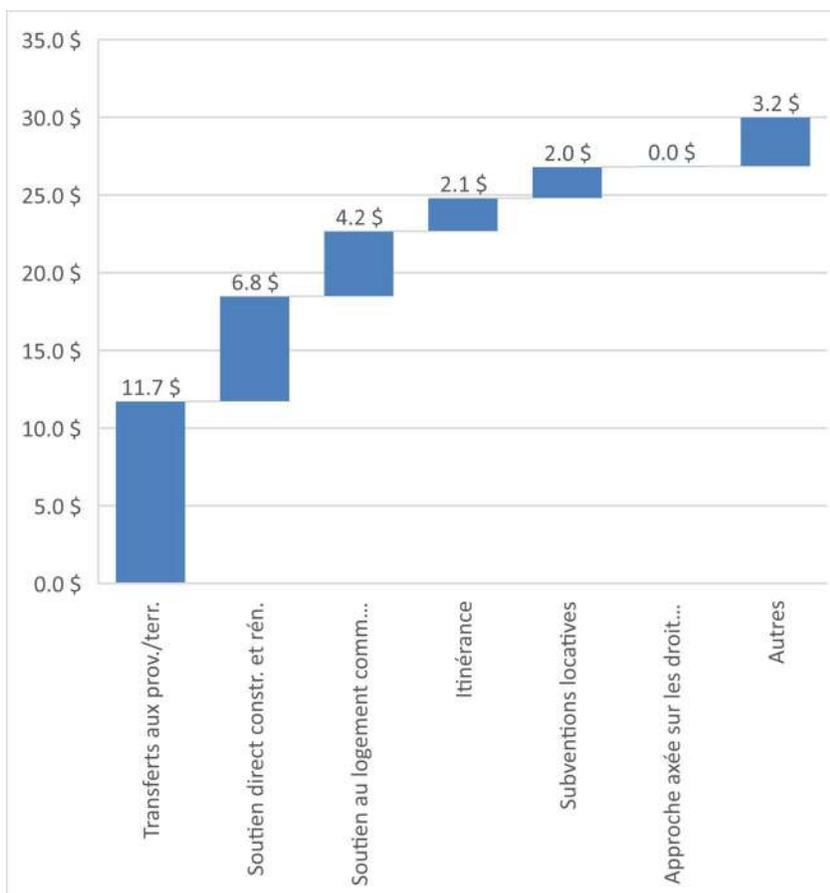
Comme on l'a vu ci-dessus, de nombreux nouveaux programmes fédéraux appuient les mêmes activités que des programmes antérieurs dont le financement est à la baisse ou doit prendre fin. Il est donc utile d'examiner l'évolution des dépenses dans les différents groupes de programmes fédéraux qui appuient des activités similaires.

Le DPB a défini six groupes de programmes fédéraux qui recevront 27,0 des 30,1 milliards de dollars consacrés à la SNL :

1. Transferts aux provinces et aux territoires (11,7 milliards de dollars);
2. Soutien au logement communautaire fédéral (4,2 milliards de dollars);
3. Soutien direct à la construction et à la rénovation (6,8 milliards de dollars);
4. Subventions locatives (2,0 milliards de dollars);
5. Programmes de lutte contre l'itinérance (2,2 milliards de dollars);
6. « Approche du logement axée sur les droits de la personne » (0,05 milliard de dollars).

Le graphique ci-dessous illustre, pour la SCHL et EDSC, le financement que recevront ces groupes de programmes d'abordabilité du logement.

Figure 3-1 Aperçu des dépenses prévues de 2018-2019 à 2027-2028, par groupe de programmes (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

D'autres tableaux de ventilation des groupes de programmes se trouvent à l'annexe C.

3.1. Transferts aux provinces et aux territoires

Le premier groupe de programmes est celui des transferts souples aux provinces et aux territoires, soit les ententes sur le logement social, le Partenariat fédéral-provincial-territorial en matière de logement et l'Investissement dans le logement abordable²².

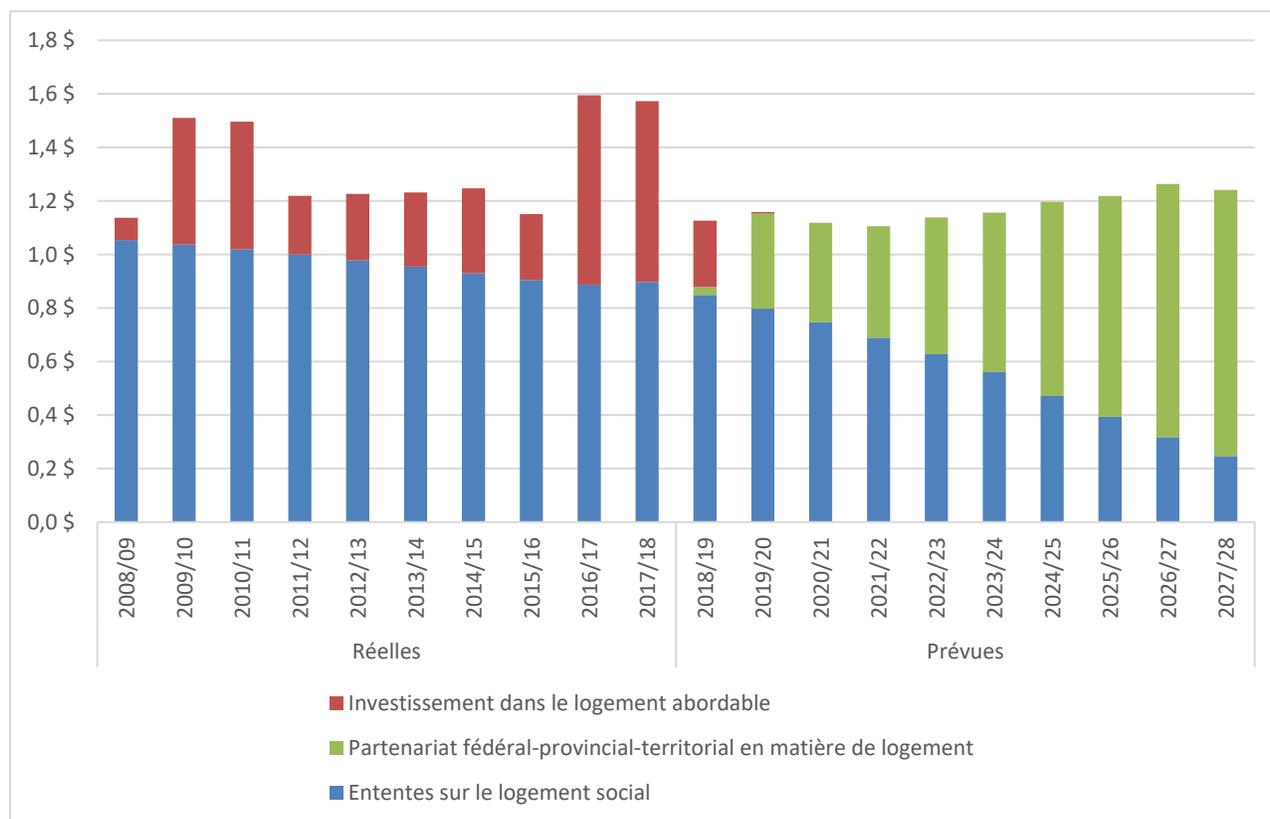
Changement des dépenses totales

Comme le montre la figure 3-2, le financement des programmes de transfert sera légèrement plus faible pendant les 10 années visées par la Stratégie

nationale sur le logement que pendant la décennie précédente. En effet, le Canada a consacré en moyenne 13,4 milliards de dollars à ces programmes ces 10 dernières années, alors qu'il prévoit d'y affecter 11,7 milliards de dollars sur les 10 ans de la Stratégie nationale sur le logement. Notons que le financement de l'Investissement dans le logement abordable arrive à échéance en 2019-2020, tandis que celui des ententes sur le logement social baissera à mesure que prennent fin les accords d'exploitation actuels. Par contre, ces baisses sont dans une grande mesure compensées par le nouveau financement accordé au titre du Partenariat fédéral-provincial-territorial (FPT) en matière de logement.

En chiffres nets, les dépenses prévues pour les transferts ces 10 prochaines années seront de 1,7 milliard de dollars (12 %) inférieures aux dépenses réelles engagées sur les 10 années précédentes.

Figure 3-2 Dépenses nominales réelles et prévues de la SCHL pour les transferts aux provinces et aux territoires (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Dépenses au titre des ententes sur le logement social

De 1997 à 2016, la SCHL a signé avec chaque province et territoire, à l'exception du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard, des ententes sur le logement social qui permettent aux provinces et aux territoires de gérer les logements communautaires créés par l'entremise de divers programmes fédéraux. La SCHL a versé 9,7 milliards de dollars au titre de ces ententes au cours des 10 dernières années, et elle y consacrera 5,7 milliards de dollars sur les 10 années couvertes par la Stratégie nationale sur le logement, conformément aux échéanciers de paiement prévus dans les ententes.

Dépenses au titre de l'Investissement dans le logement abordable

La somme de 3,7 milliards de dollars a été versée au titre de l'Investissement dans le logement abordable (et de l'Initiative en matière de logement abordable, lancée antérieurement) ces dix dernières années. Ce financement a toutefois, pour l'essentiel, pris fin en 2018-2019; des dépenses de seulement 0,3 milliard de dollars sont prévues en 2019-2020.

L'Investissement dans le logement abordable a supporté la construction, la rénovation et l'abordabilité du logement. De 2011 à 2017, 51 % des montants au titre de l'Investissement dans le logement abordable ont été affectés à la construction; 16 %, à la rénovation; 24 %, à l'abordabilité du logement; et 9 %, à des rénovations visant spécifiquement l'appui à la vie autonome.

Dépenses au titre du Partenariat fédéral-provincial-territorial en matière de logement

L'Investissement dans le logement abordable arrive à échéance et le soutien au titre des ententes sur le logement social actuelles ira à la baisse, mais les mêmes activités continueront de toucher un soutien financier fédéral au titre du Partenariat fédéral-provincial-territorial (FPT) en matière de logement. Ce partenariat prévoit le versement de 5,8 milliards de dollars (Allocation canadienne pour le logement non comprise) sur la période couverte par la Stratégie nationale sur le logement. Les fonds seront répartis entre trois volets :

1. l'Initiative canadienne de logement communautaire;
2. le Financement des priorités provinciales et territoriales et les fonds consacrés au logement dans les territoires du Nord;
3. l'Allocation canadienne pour le logement (voir ci-dessous).

L'Initiative canadienne de logement communautaire prévoit le versement de 4,3 milliards de dollars sur 10 ans – les provinces et les territoires fourniront une contribution équivalente – pour logements communautaires administrés par les provinces et territoires, mais soutenus par les anciens programmes fédéraux. L'Initiative vise aussi la réparation et le renouvellement de ces logements sociaux et la construction de nouvelles unités²³. Essentiellement,

elle joue le même rôle que le financement fourni au titre des ententes sur le logement social, qui lui aussi est remis aux provinces et aux territoires pour l'entretien et le soutien des logements communautaires.

Aux termes du Financement des priorités provinciales et territoriales, chaque province et territoire peut concevoir et mettre en œuvre ses programmes conformément à ses politiques. Les fonds peuvent servir à la construction, à la rénovation ou au soutien à l'abordabilité, comme c'était le cas au titre de l'Investissement dans le logement abordable²⁴; dans le cas des montants consacrés au Nord, la seule différence est qu'ils ne sont pas jumelés à une contribution équivalente obligatoire.

Des facteurs d'incertitude existent toutefois : la conception des initiatives dans le cadre du Partenariat FPT fait encore l'objet de négociations bilatérales, et l'on ignore comment le Partenariat sera mis en œuvre au Québec, puisque la province n'y a souscrit pas²⁵.

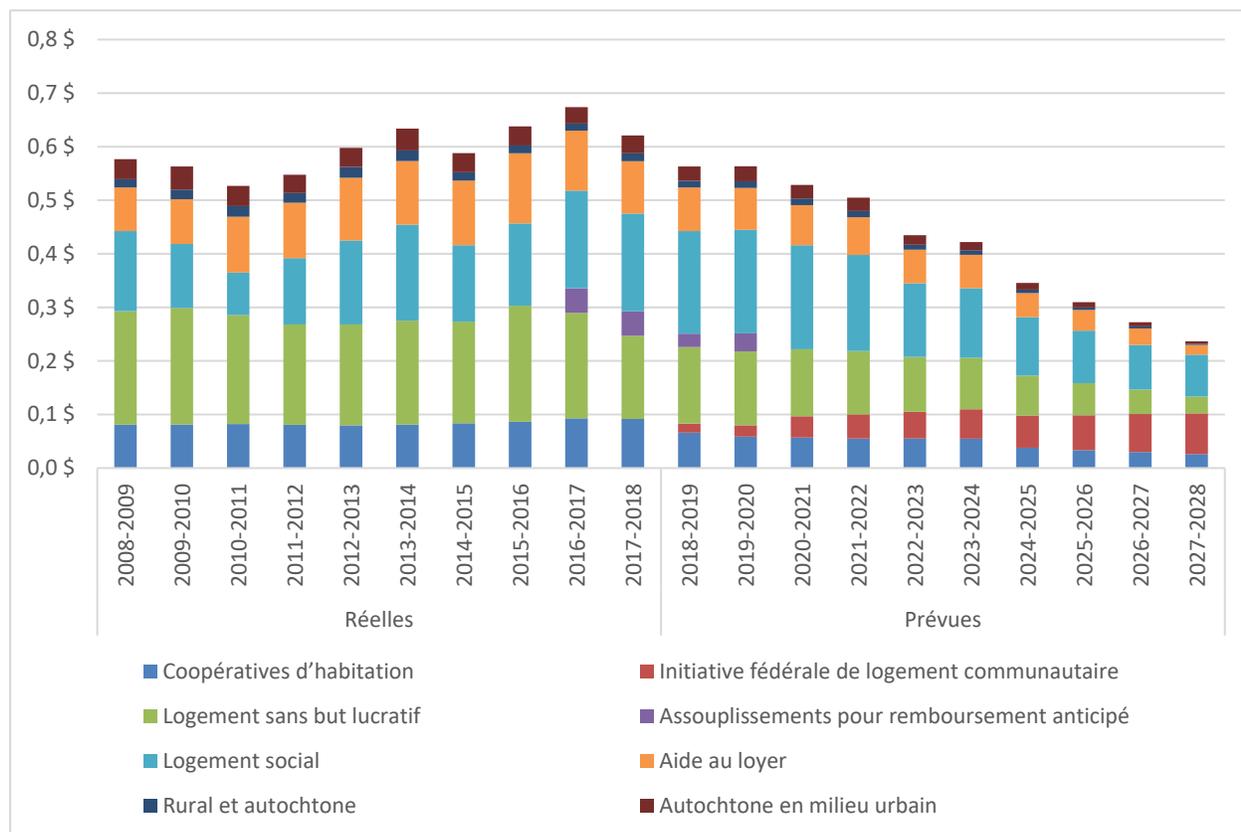
3.2. Soutien au logement communautaire fédéral

Même si l'administration des logements sociaux a été cédée, dans la plupart des cas, aux provinces et aux territoires, la SCHL continue de s'occuper de certaines unités. C'est notamment le cas de celles qui ont été créées au moyen de fonds fédéraux à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec – les deux provinces qui n'ont jamais signé d'ententes sur le logement social – et de celles qui, dans les autres provinces ou territoires, n'ont pas été transférées malgré la signature des ententes.

Changement des dépenses totales

Comme le montre la figure 3-3, le financement total des logements communautaires fédéraux connaîtra une baisse substantielle au cours des 10 prochaines années, malgré le nouveau financement de 0,5 milliard de dollars apporté dans le cadre de l'Initiative fédérale de logement communautaire. Ainsi, 597 millions de dollars ont été dépensés en moyenne chaque année de 2008-2009 à 2018-2019, mais la SCHL prévoit n'investir que 418 millions de dollars par année de 2019-2020 à 2027-2028. Il s'agit donc d'une réduction de 179 millions de dollars en moyenne par année, ou 30 %. La baisse des dépenses prévues gagnera d'ailleurs en ampleur à mesure que l'on approchera de la fin de la Stratégie nationale sur le logement : en 2027-2028, les dépenses seront de 60 % en deçà de ce qu'elles ont été en moyenne de 2008-2009 à 2017-2018.

Figure 3-3 Dépenses réelles et prévues de la SCHL pour les programmes de logements communautaires fédéraux (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Note : Jusqu'à 8 600 des 95 650 unités administrées par la SCHL (en 2015) ont été transférées à l'Alberta aux termes de l'entente sur le logement social signée par la province en 2016; c'est une des causes (mineures) de la réduction illustrée ci-dessus.

Viabilité du logement communautaire fédéral dans le contexte de la baisse du financement

Le logement communautaire fédéral cible habituellement les ménages à faible revenu, bien que la SCHL n'ait pas pu fournir une ventilation précise des logements selon qu'ils ciblent ou non ces ménages; son dernier relevé à ce sujet remonte à 1996²⁶.

Certains fournisseurs de logements sociaux fédéraux pourront composer avec l'arrivée à échéance de leur accord d'exploitation, puisqu'elle coïncidera avec celle de leur hypothèque. Mais d'autres logements communautaires fédéraux, particulièrement ceux pour Autochtones hors réserves, ne seront pas viables sans subventions. En effet, comme les loyers y sont souvent ajustés au revenu des locataires, ils ne suffisent pas à couvrir les frais d'exploitation et les réserves²⁷. Sans subventions, les fournisseurs de ces

logements devront soit choisir des locataires à revenus plus élevés, soit augmenter les loyers, ou encore vendre progressivement leurs immeubles pour rester à flot.

La SCHL affirme que la phase I de l'Initiative fédérale de logement communautaire fournira un soutien de transition aux fournisseurs de logements communautaires administrés par le gouvernement fédéral dans le cadre d'ententes à long terme prenant fin avant le 1^{er} avril 2020. Ces fournisseurs pourront ainsi continuer d'offrir leurs services jusqu'à cette date et se préparer « en vue de leur modernisation et de leur transition vers un nouveau programme de soutien aux logements locatifs mis en œuvre lors de la phase II, qui débutera le 1^{er} avril 2020²⁸ ». Par contre, comme le programme de soutien de la phase II n'a pas encore été annoncé, il est impossible de déterminer quel sera son impact sur la viabilité économique des fournisseurs et l'abordabilité des logements pour les locataires.

Dépenses pour le logement des Autochtones hors réserves

Le niveau de financement prévu pour les logements communautaires gérés par le gouvernement fédéral pour les ménages autochtones ne vivant pas dans des réserves (257 millions de dollars) est inférieur à la moitié du financement fourni au cours des 10 années précédentes (534 millions de dollars).

Le budget de 2017 prévoyait s'engager à investir 225 millions de dollars sur 11 ans pour offrir un soutien financier aux fournisseurs de logements desservant des ménages autochtones qui ne vivent pas dans des réserves. Le 20 février 2019, EDSC a annoncé que 200 millions de dollars seraient consacrés au logement des ménages autochtones urbains dans le cadre de l'Initiative canadienne de logement communautaire (4,7% des dépenses prévues de 4,3 milliards de dollars dans ce programme) et 25 millions de dollars à des projets de logement destinés aux autochtones dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement (0,5% des 5,4 milliards de dollars dans ce programme)²⁹.

Ces mises de côté ne devraient pas générer de financement supplémentaire pour les fournisseurs de logements desservant des ménages autochtones ne vivant pas dans des réserves. Les fournisseurs de logements autochtones sont éligibles et reçoivent un financement dans le cadre de tels programmes même sans mise de côté spécifique. Une mise de côté dans des programmes qui soutiennent déjà le logement des autochtones ne se traduit par des dépenses supplémentaires que dans la mesure où l'engagement dépasse le niveau de financement qui aurait autrement été fourni. Étant donné que le financement de l'Initiative canadienne de logement communautaire est destiné à aider les ménages autochtones vivant actuellement dans un logement communautaire, on peut raisonnablement en déduire que les 20 millions de dollars par an (4,7% du financement) ne sont pas plus importants que ceux que ces fournisseurs de logements recevaient en l'absence d'une mise de côté spécifique. En avril 2019, sur les 34 nouveaux projets de

construction financés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement, trois visaient les peuples autochtones. Ensemble, ces projets ont reçu 3,9 millions de dollars (4% des fonds alloués) et fourni 50 logements abordables. Cette part dépasse largement les 0,5% du financement explicitement réservé à ces prestataires. Pour confirmer le niveau de soutien qui serait fourni par hasard aux fournisseurs de logements autochtones, 118 500 des 1 693 775 (7%) des ménages ayant des besoins impérieux de logement étaient des autochtones ne vivant pas dans des réserves.

Étant donné que les marchés mentionnés ci-dessus ne devraient pas générer de financement supplémentaire pour les fournisseurs de logements autochtones, les dépenses totales consacrées au logement pour les autochtones devraient être considérablement inférieures à celles des dix années précédentes.

3.3. Soutien direct à la rénovation et à la construction

Depuis des décennies, le Canada soutient la construction et la rénovation de logements par l'intermédiaire de divers programmes, dont les transferts aux provinces et territoires et l'appui au logement communautaire fédéral, comme on l'a vu ci-dessus. Cependant, le Canada apporte aussi occasionnellement un soutien financier direct à la construction ou à la rénovation de logements.

Soutien direct à la rénovation

Avant la Stratégie nationale sur le logement, la SCHL fournissait une aide financière directe à la rénovation dans le cadre de divers programmes. Or, le financement de ces programmes est presque entièrement éliminé et remplacé maintenant par le volet Réparation et renouvellement du Fonds national de co-investissement pour le logement, volet qui se chiffre à 2,3 milliards de dollars.

Soutien direct à la construction

Ces dix dernières années, le soutien financier fédéral à la construction s'est concrétisé principalement par les transferts aux provinces et territoires de l'Initiative en matière de logement abordable. Le Fonds d'innovation pour le logement abordable a aussi fourni du soutien financier direct à la construction, mais à une échelle relativement modeste : ses dépenses totales étaient de 85,7 millions de dollars à la fin de 2017-2018 (des dépenses prévues de 122,7 millions de dollars restaient à faire). De même, le « défi d'offre de logements » prévu dans le budget 2019 ne prévoit que 250 millions de dollars de dépenses.

La Stratégie nationale sur le logement a instauré de nouveaux programmes de financement direct de la construction et de la rénovation de logements, soit le **Fonds national de co-investissement pour le logement**, le **Financement de la construction de logements locatifs** et l'**Initiative des terrains fédéraux**. Tous ces programmes sont administrés par la SCHL.

Le **Fonds national de co-investissement pour le logement** offre des prêts à faible intérêt et des contributions à l'appui de la construction de nouveaux logements ainsi que de la réparation et de la rénovation de logements existants. Il vise à octroyer des contributions financières de 4,7 milliards de dollars, dont 2,26 milliards de dollars pour la construction, et 2,26 milliards de dollars pour la réparation et le renouvellement. Il propose aussi des prêts à faible intérêt de 11,2 milliards de dollars, lesquels portent le coût budgétaire total du programme à 5,2 milliards de dollars.

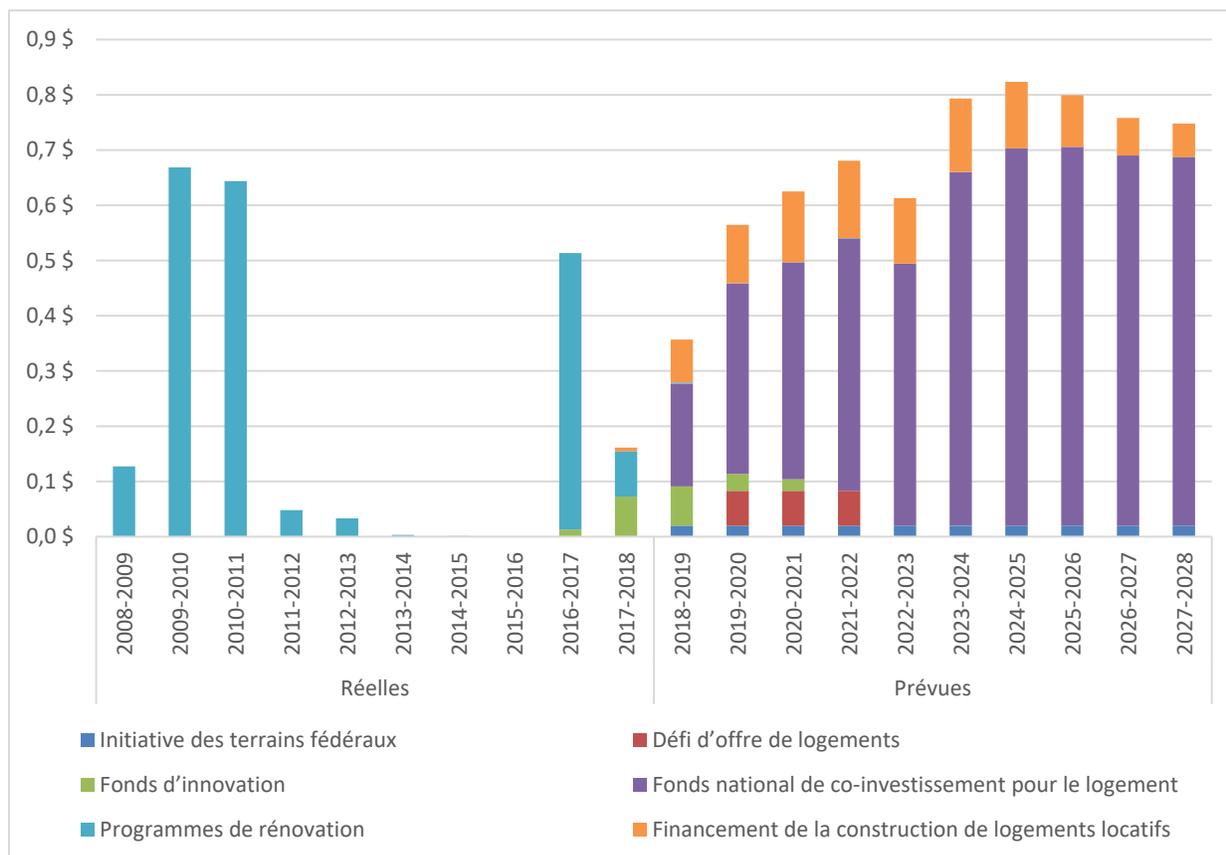
De même, le **Financement de la construction de logements locatifs** (FCLL) offre des prêts à faible coût afin d'encourager la construction de logements locatifs. Ses principales différences par rapport au programme ci-dessus sont que le FCLL est assorti de critères d'abordabilité plus souples, qu'il n'offre que des prêts et qu'il n'exige pas le soutien d'autres paliers de gouvernement. Le budget de 2016 a autorisé le FCLL à octroyer des prêts de 2,5 milliards de dollars, montant que le budget de 2018 a porté à 3,75 milliards de dollars³⁰. Quant au budget de 2019, il accorde au FCLL une autorisation supplémentaire d'octroyer des prêts additionnels de 10 milliards de dollars sur 9 ans, ce qui représente un coût financier de 727,1 millions de dollars sur la période couverte par la Stratégie nationale sur le logement et portant le coût budgétaire total de l'FCLL au cours de la SNL à 1,0 milliard³¹.

L'**Initiative des terrains fédéraux** propose de céder des terrains et immeubles fédéraux excédentaires, à peu ou pas de frais, aux fournisseurs de logements abordables. Ce programme remplace l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEF), qui cédait, pour la somme symbolique de 1 \$, des terrains et immeubles fédéraux excédentaires aux programmes « Logement d'abord » de lutte contre l'itinérance³². L'Initiative des terrains fédéraux est administrée par la SCHL, alors que l'IBIEF était administrée par Travaux publics et Services gouvernementaux.

Changement des dépenses totales

Comme le montre la figure 3-4, les dépenses qui soutiennent directement la construction et la rénovation sont de 4,6 milliards de dollars (207 %) plus élevées de 2018-2019 à 2027-2028 qu'elles ne l'ont été les 10 années précédentes.

Figure 3-4 Dépenses réelles et prévues de la SCHL pour le soutien direct à la construction et à la rénovation (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Changement des paramètres des programmes

Les critères d'admissibilité et de priorisation du **Fonds national de co-investissement pour le logement** et du **Financement de la construction de logements locatifs** semblent traduire l'intention de financer le logement pour ménages à revenus mixtes. Ainsi, ces nouveaux programmes, contrairement à ceux qu'ils remplacent, fondent l'aide financière sur les coûts totaux, et n'exigent pas que les unités créées ciblent les ménages à faible revenu³³. Il est vrai que les critères de cotation encouragent les fournisseurs à réserver jusqu'à 51 % des unités aux groupes vulnérables, mais ceux-ci ne se limitent pas aux ménages à faible revenu.

Aux termes du **Fonds national de co-investissement pour le logement**, les unités doivent rester abordables pendant 20 ans, mais les contributions sont versées d'un seul coup, au début. Cela diffère de l'approche de certaines provinces et certains territoires ainsi que de programmes plus anciens de la SCHL qui appuyaient le logement abordable au moyen de subventions ou de remises de dette s'échelonnant sur la durée de vie de l'immeuble. Par ailleurs,

le financement immédiat, d'un coup, oblige le fournisseur à réclamer des loyers suffisamment élevés pour assurer la viabilité de l'immeuble (ou à faire couvrir ses pertes d'exploitation par un autre palier de gouvernement). Le FCLL exige un maintien de l'abordabilité moins long de moitié, soit de 10 ans.

Cela dit, même les unités visées par les critères d'abordabilité pourraient être hors de prix pour les locateurs quand on considère que la SCHL appelle abordable le loyer qui est inférieur à 30 % du revenu du ménage.

Particulièrement, le loyer des unités construites aux termes du **Financement de la construction de logements locatifs** peut équivaloir à 30 % du revenu total médian avant impôts des familles dans le secteur, ce qui peut représenter un montant substantiellement supérieur au loyer moyen³⁴.

Changement de la mise en œuvre des programmes

Une des caractéristiques du **Fonds national de co-investissement pour le logement** est que chaque projet doit aussi recevoir l'appui d'un autre palier de gouvernement (municipalité, province, territoire, gouvernement autochtone³⁵). Ces autres gouvernements ont donc en quelque sorte un droit de veto.

Il en résulte que la majorité des projets devront probablement satisfaire non seulement aux critères du gouvernement fédéral, mais aussi à ceux d'un autre ordre de gouvernement, lequel pourrait bien exiger qu'une partie des logements soient destinées aux ménages à faible revenu. La phase 1 de l'Initiative dans le logement abordable, annoncée dans le budget de 2001, avait adopté la même stratégie. Les fonds de ce programme, versés aux provinces et aux territoires, ont servi surtout à construire des logements réservés aux ménages à faible revenu³⁶.

Au mois de mars 2019, le **Fonds national de co-investissement pour le logement** avait soutenu 39 projets, dont 36 avaient été proposés par des organismes sans but lucratif ou des coopératives, et 3 par des municipalités ou des groupes autochtones. Les promoteurs de ces projets s'étaient engagés à ce que, en moyenne, 79 % des unités soient abordables, ce qui est bien au-dessus du seuil d'admissibilité de 30 % exigé par la SCHL.

Sur les 24 projets soutenus jusqu'à présent par le **Financement de la construction de logements locatifs**, 6 ont été proposés par des organismes sans but lucratif, 2 par des municipalités, et 16 par des entreprises à but lucratif. Ces promoteurs s'étaient engagés à ce que 94 % des unités soient « abordables » au sens du FCLL. Par contre, ces premiers projets soutenus ne sont peut-être pas représentatifs de ce que sera l'allocation à long terme du financement; ils représentent peut-être simplement le profil des projets qui étaient prêts à être mis en œuvre dès la création des nouveaux programmes.

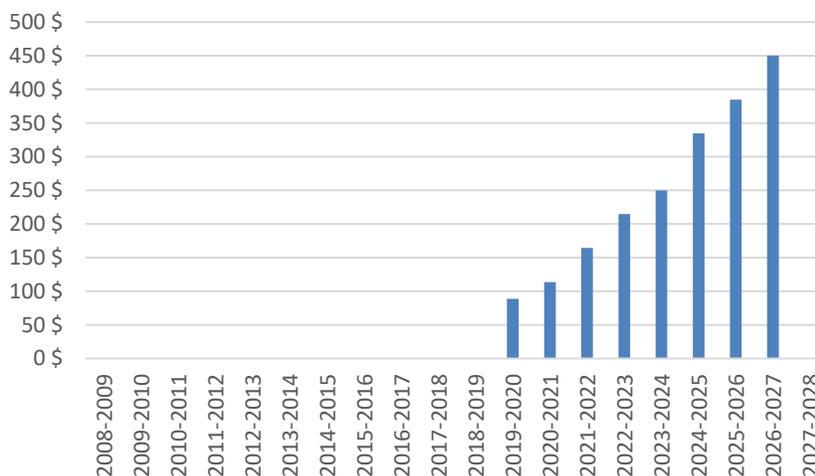
3.4. Subventions locatives

La Stratégie nationale sur le logement du Canada a annoncé que les provinces et les territoires recevraient du nouveau financement pour verser l'Allocation canadienne pour le logement (ACL). L'ACL sera une mesure d'aide à l'abordabilité offerte aux ménages à faible revenu, mais ses paramètres précis restent à confirmer³⁷.

La Stratégie nationale sur le logement du Canada indique que l'ACL est censée débiter en 2020 et qu'elle pourrait verser à terme jusqu'à 2 500 \$ par année à 300 000 ménages.

Comme le montre la figure 3-5, le financement alloué à l'ACL augmentera graduellement au cours de la période couverte par la Stratégie nationale sur le logement.

Figure 3-5 Dépenses réelles et prévues de la SCHL dans le cadre de l'Allocation canadienne pour le logement (M\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Comme il présume que les provinces et les territoires accepteront l'exigence qui leur est faite de financer l'ACL à parts égales, le gouvernement fédéral ne budgétise que la moitié environ du coût de cette allocation³⁸.

3.5. Lutte contre l'itinérance

La Stratégie nationale sur le logement comprend un programme appelé « Vers un chez-soi³⁹ ». Ce programme, comme la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, prévoit des transferts aux autres paliers de gouvernement pour les aider à lutter contre l'itinérance.

Le gouvernement a renouvelé et accru substantiellement son financement dans ce domaine. Sur la période couverte par la Stratégie nationale sur le logement, le financement des programmes de lutte contre l'itinérance sera de 225 millions de dollars par année, ce qui est de 86 millions de dollars (62 %) plus élevé que la moyenne sur les cinq années précédentes, qui était de 139 millions de dollars par année⁴⁰.

La priorité de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, que remplace « Vers un chez-soi », était le « Logement d'abord », c'est-à-dire l'idée selon laquelle il faut donner directement un logement permanent aux personnes qui, en raison d'un problème d'itinérance chronique ou épisodique, vivent dans la rue ou les refuges pour sans-abri⁴¹. Or, aux termes de « Vers un chez-soi », il n'y a plus d'objectifs d'investissement dans les programmes « Logement d'abord⁴² ». EDSC a également annoncé que 413 millions de dollars étaient consacrés aux problèmes d'itinérance des Autochtones dans les centres urbains via l'initiative Vers un chez-soi.

3.6. Approche du logement axée sur les droits de la personne

Dans la Stratégie nationale sur le logement, le gouvernement s'est engagé à adopter une approche du logement axée sur les droits de la personne, cette approche consiste en : une nouvelle loi, un nouveau défenseur fédéral du logement, un conseil national du logement, une initiative d'aide communautaire aux locataires, et une campagne de sensibilisation du public⁴³.

La Stratégie nationale sur le logement prévoit 49,2 millions de dollars pour cette approche, montant qui est incorporé aux 3,2 milliards de dollars que le budget de 2018 et les dépenses prévues de la SCHL affectent aux autres initiatives de la Stratégie. Cette somme montre que l'approche proposée met surtout l'accent sur la reddition de comptes, la surveillance et la participation à la prise de décisions.

La section 9 de la partie 4 du projet de loi C-97, Loi d'exécution du budget de 2019, édicte la Loi sur la stratégie nationale sur le logement, laquelle n'aura pas d'impact financier outre les coûts administratifs liés au maintien de la Stratégie nationale sur le logement de même qu'au soutien du conseil national du logement et du défenseur fédéral du logement. Cette loi ne crée pas de droits individuels exécutoires qui donneront lieu à des dépenses législatives, et elle n'oblige pas les législatures à venir à consacrer des dépenses votées aux programmes de logement⁴⁴.

4. Quels seront les résultats de la SNL?

La principale cible de la Stratégie nationale sur le logement est « l'élimination des besoins en matière de logement de jusqu'à 530 000 ménages », ou « une réduction de l'ordre de jusqu'à 50 % des besoins en matière de logement des locataires⁴⁵ ». Cependant, il n'est pas certain que la Stratégie nationale sur le logement réussira à réduire la prévalence des besoins en logement par rapport aux niveaux de 2017⁴⁶.

Comme on l'a vu ci-dessus, la SNL maintient pour l'essentiel les niveaux de financement actuels des activités (en termes nominaux); elle réduit toutefois légèrement le financement ciblant en particulier les ménages qui ont des besoins impérieux de logement⁴⁷. Par ailleurs, les postulats de la SCHL quant à l'impact de la SNL ne reflètent pas l'impact probable de ces programmes sur la prévalence des besoins en logement.

Tableau 4-1 Analyse des résultats attendus des dépenses prévues de la SCHL

Groupe(s) de programmes	Résultat attendu	Contribution que le résultat apportera à l'atteinte de la cible, selon la SCHL⁴⁸	Facteur limitant l'impact sur la prévalence des besoins en logement
Subventions locatives Dépenses prévues de 2 G\$ ⁴⁹	300 000 ménages reçoivent de l'aide à l'abordabilité ⁵⁰	300 000 ménages ne sont plus en besoin de logement	Vu les paramètres du programme, peu des ménages qui toucheront ce soutien à l'abordabilité cesseront d'être en situation de besoin de logement ⁵¹ .
Transferts PT et logement communautaire fédéral Dépenses prévues de 15,9 G\$ ⁵²	385 000 logements communautaires sont protégés, et 50 000 sont créés par l'élargissement du logement communautaire	199 300 ménages ne sont plus en besoin de logement ⁵³	À l'exception des subventions locatives, il n'existe pas de plan ou changement pour éliminer les besoins impérieux de logement chez les locataires des logements sociaux ⁵⁴ . La cible représente une réduction du logement communautaire ⁵⁵ . Tous les logements communautaires ne sont pas des

			logements abordables ou des unités destinées aux ménages à faibles revenus ⁵⁶ .
Soutien direct à la construction et à la rénovation	82 000 logements sont créés ⁵⁸	27 600 ménages ne sont plus en besoin de logement ⁵⁹	Les unités satisfaisant à un critère d'abordabilité ne sont pas nécessairement octroyées aux ménages à faible revenu, elles ne sont pas toujours abordables au sens de la définition de la SCHL, et certaines auraient été construites de toute manière ⁶⁰ .
Dépenses prévues de 6,8 G\$ ⁵⁷			

Source : DPB, selon les dépenses, cibles et contributions présentées dans la réponse de la SCHL à la demande d'information IR0405.

Annexe A : Ventilation des 40 G\$ de la SNL

FAE = fin de l'accord d'exploitation

Programmes En milliards de dollars	Prêts existants	Nouveaux prêts	Dépenses existantes	Dépenses existantes (réaffectées à la FAE)	Dépenses existantes (autres)	Nouvelles dépenses	Nouvelles dépenses (FAE)	Contributions en nature existantes	Contributions équivalentes PT	Total
Fonds national de co-investissement pour le logement	2,5	8,7	0,2	0,1	0,0	4,5	0,5			16,6
Terrains fédéraux (SCHL)						0,2				0,2
Terrains fédéraux (SPAC)								0,0		0,0
Financement souple FPT						1,1			1,1	2,3
Allocation canadienne pour le logement						2,0			2,0	4,0
Initiative canadienne de logement communautaire				0,6		0,2	3,5		4,3	8,6
Financement dans le Nord						0,3				0,3
Cadre FPT – admin. SCHL						0,0				0,0
Fin. de base ILA 2018-2019			0,2						0,2	0,5
Initiative fédérale de logement communautaire				0,1		0,5	(0,0)			0,5
Centre de ressources techniques						0,1				0,1
Fin. de base logement social – PT			4,1						4,1	8,2
Fin. de base logement social – SCHL			1,4							1,4
Données, recherches et démonstrations						0,2				0,2
Approche du logement axée sur les droits de la personne				0,0			0,0			0,0
Vers un chez-soi						2,1				2,1
Fin. de base SPLI 2018-2019			0,1							0,1
Total	2,5	8,7	6,0	0,8	0,0	11,3	4,0	0,0	11,7	45,1

Source : DPB, selon la réponse de la SCHL à la demande d'information IR0405.

Annexe B : Dépenses prévues par programme

Note : Les programmes figurent plus d'une fois s'ils sont soutenus par plus d'une annonce budgétaire.

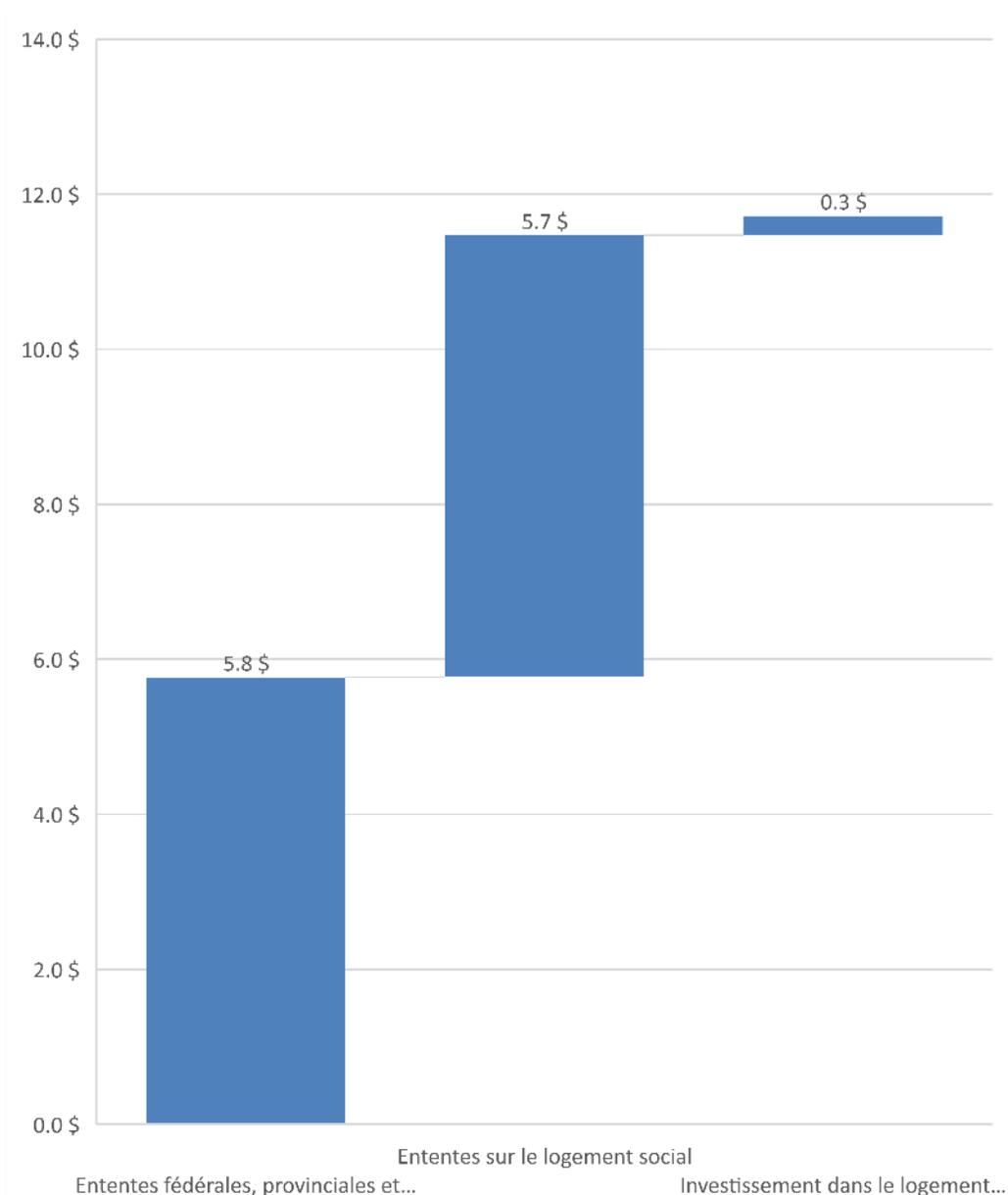
Programmes de logement	Annonce budgétaire	Total
Fédéral, provincial et territorial	SNL	5 770 000 000 \$
Ententes sur le logement social	Avant budget de 2016	5 697 611 183 \$
Fonds national de co-investissement pour le logement	SNL	5 201 100 000 \$
Allocation canadienne pour le logement	SNL	2 000 000 000 \$
Logement sur les réserves	Avant budget de 2016	1 705 027 696 \$
Logement social	Avant budget de 2016	1 394 758 897 \$
Logement sans but lucratif	Avant budget de 2016	934 424 936 \$
Financement de la construction de logements locatifs	Budget de 2019	727 100 000 \$
Aide au loyer	Avant budget de 2016	562 006 684 \$
Politiques, recherche et diffusion de l'information en matière de logement	Avant budget de 2016	551 532 404 \$
Initiative fédérale de logement communautaire	SNL	500 000 000 \$
Coopératives de logement	Avant budget de 2016	474 234 426 \$
Investissement dans le logement abordable	Avant budget de 2016	253 799 280 \$
Le défi d'offre de logement	Budget de 2019	250 000 000 \$
Initiative de recherche et de données sur le logement	SNL	241 000 000 \$
Incitatif à l'achat d'une première propriété	Budget de 2019	241 000 000 \$
Initiative des terrains fédéraux	SNL	200 000 000 \$
Logement du marché – autres	Avant budget de 2016	199 955 738 \$
Financement de la construction de logements locatifs	Budget de 2016	189 579 609 \$
Autochtone en milieu urbain	Avant budget de 2016	172 441 664 \$
Financement de la construction de logements locatifs	Budget de 2018	127 831 403 \$
Fonds d'innovation	Budget de 2016	122 725 000 \$
Logement dans les réserves	Avant budget de 2016	103 738 504 \$
Rural et autochtone	Avant budget de 2016	84 542 029 \$
Centre de ressources techniques	SNL	64 200 000 \$
Assouplissements pour remboursement anticipé	Budget de 2016	58 552 911 \$

Approche du logement axée sur les droits de la personne	SNL	49 200 000 \$
Dividendes limités	Avant budget de 2016	14 261 783 \$
Logement sur les réserves	Budget de 2016	12 516 174 \$
Pyrrhotite	Budget de 2016	10 000 000 \$
Logement sur les réserves	Budget de 2016	8 719 824 \$
Programmes de rénovation	Avant budget de 2016	3 366 991 \$
Programmes de rénovation	Budget de 2016	1 082 371 \$
Investissement dans le logement abordable	Budget de 2016	731 942 \$
Logement étudiant	Avant budget de 2016	189 121 \$
Politiques, recherche et diffusion de l'information en matière de logement	Avant budget de 2016	102 000 \$
TOTAL SCHL		27,9 milliards de dollars
Vers un chez-soi	SNL	2 129 000 000 \$
Base historique		119 000 000 \$
Total EDSC		2,3 milliards de dollars
Grand total		30,1 milliards de dollars
Fonds exclus : Investissements à long terme dans le logement abordable		1 088 817 821 \$

Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

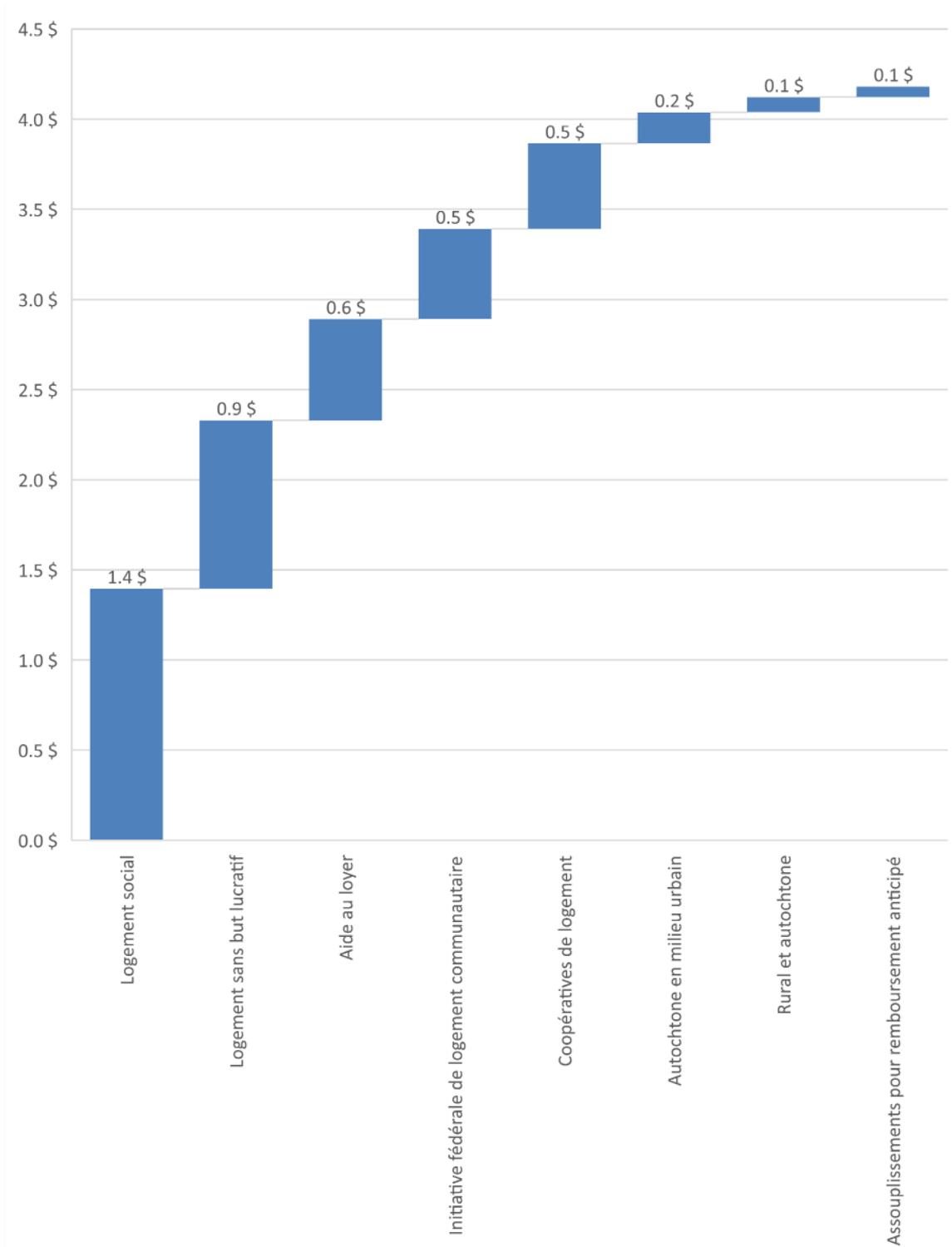
Annexe C : Composition des groupes des programmes

Figure C-1 Ventilation des transferts aux provinces et aux territoires, de 2018-2019 à 2027-2028, par programme (G\$)



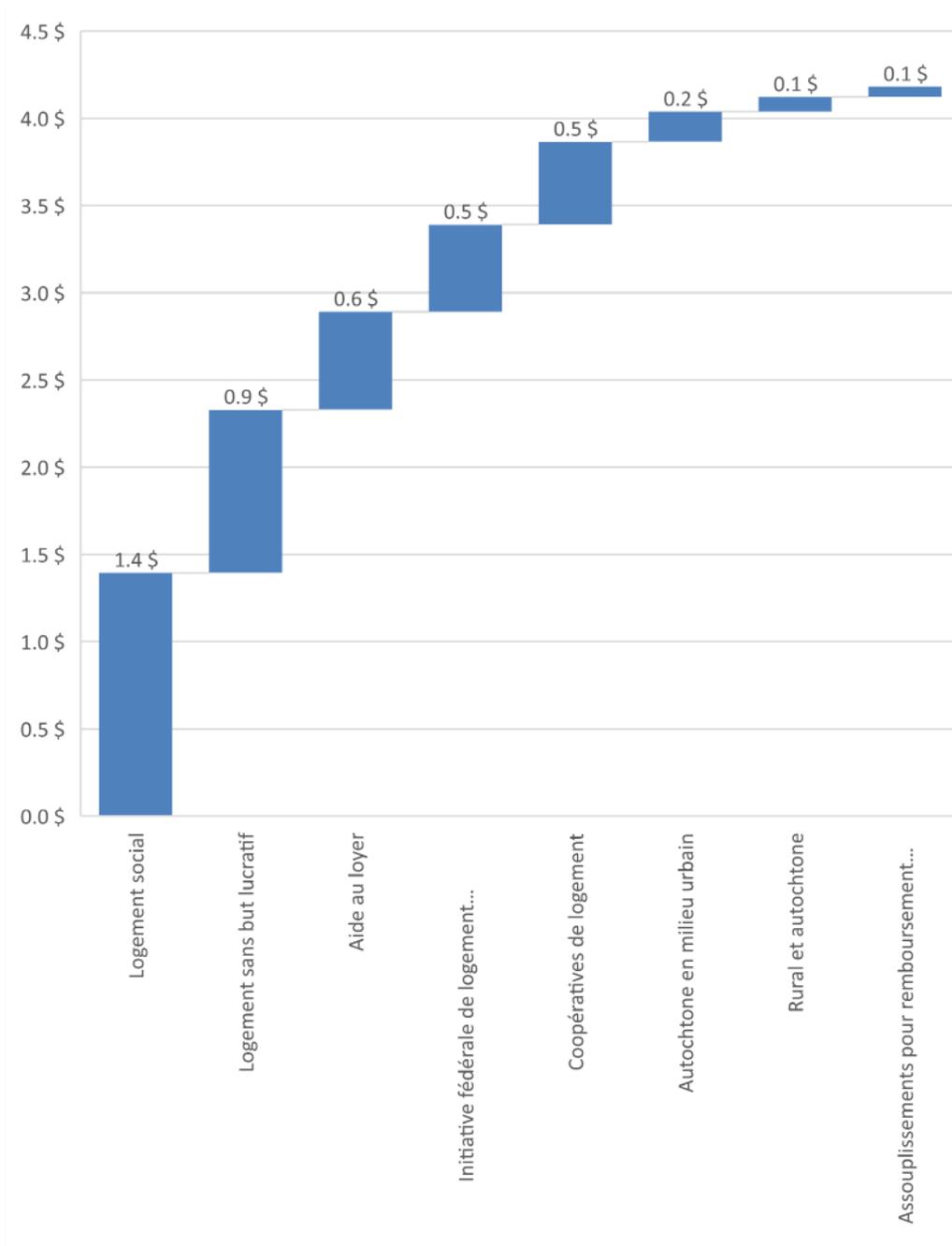
Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Figure C-2 Ventilation du soutien direct à la construction et à la rénovation, de 2018-2019 à 2027-2028, par programme (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

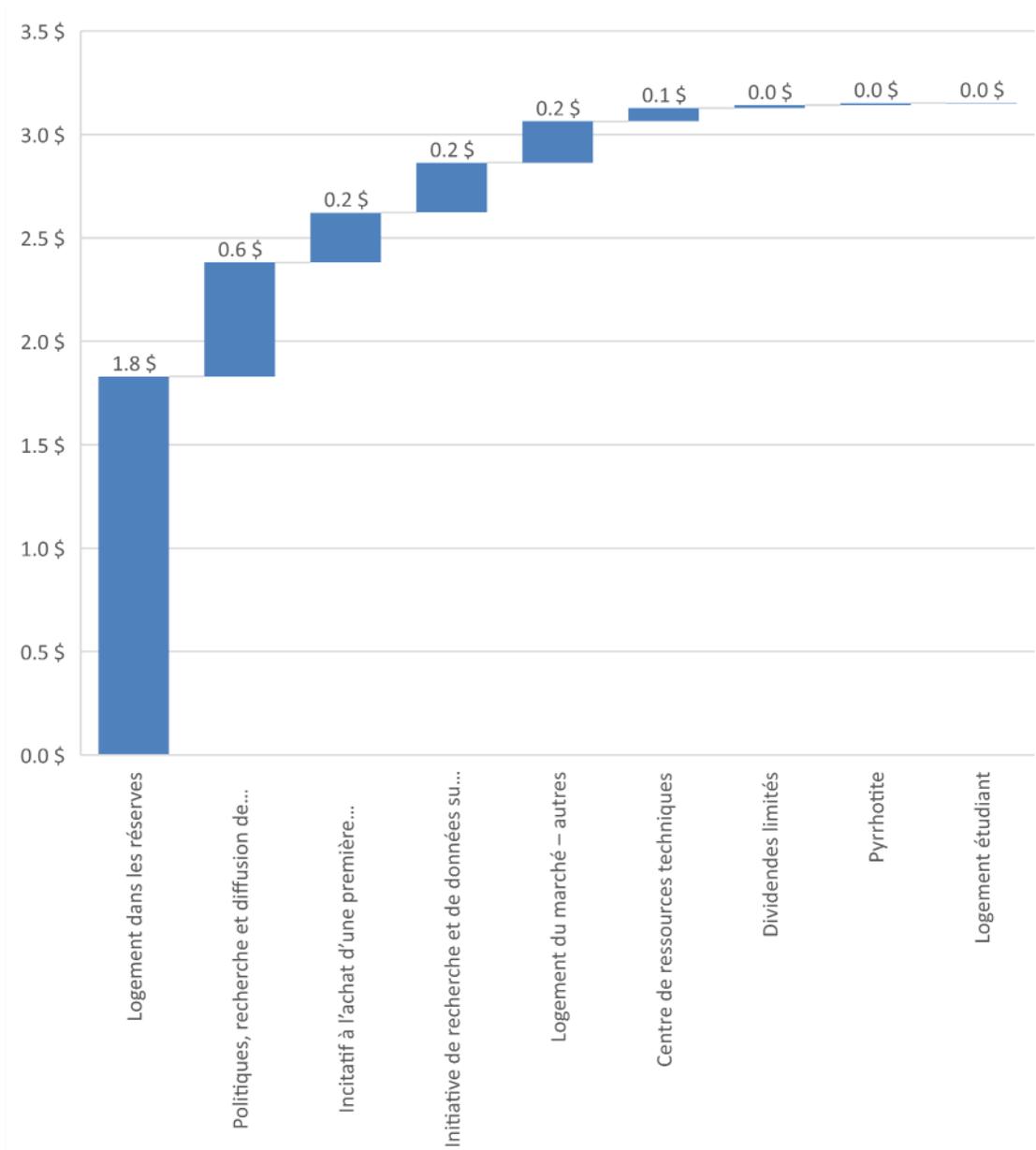
Figure C-3 Ventilation du soutien au logement communautaire administré par le gouvernement fédéral, de 2018-2019 à 2027-2028, par programme (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Note : Ce graphique illustre uniquement le financement affecté aux logements administrés par le gouvernement fédéral. On n'y voit pas les fonds que les provinces et territoires reçoivent et consacrent aux logements sociaux qu'ils administrent.

Figure C-4 Ventilation des autres programmes, de 2018-2019 à 2027-2028, par programme (G\$)



Source : DPB, selon les chiffres fournis par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405.

Note : Les coûts de l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs au-delà de 2023-2024 sont présumés être égaux aux coûts en 2023-2024. Comme le fonds de prévoyance pour investissements à long terme dans le logement abordable ne représente pas des dépenses prévues, il ne figure pas dans le graphique.

Annexe D : Contributions aux cibles de la Stratégie nationale sur le logement, par programme

Cible de la SNL	Groupe de programmes et programme	Cible du programme
100 000 logements sont créés	Soutien direct à la construction et à la rénovation : Fonds national de co-investissement pour le logement	60 000
	Transferts aux provinces et aux territoires : Cadre de partenariat sur le logement	18 500
	Soutien direct à la construction et à la rénovation : Initiative des terrains fédéraux	4 000
	Soutien direct à la construction et à la rénovation : Fonds pour l'innovation en matière de logement locatif abordable	4 000
	Soutien direct à la construction et à la rénovation : Financement de la construction de logements locatifs	14 000
	Transferts aux provinces et aux territoires : Logement dans le Nord	1 500
300 000 logements sont réparés et rénovés	Soutien direct à la construction et à la rénovation : Fonds national de co-investissement pour le logement	240 000
	Transferts aux provinces et aux territoires : Cadre de partenariat sur le logement	60 000
385 000 logements communautaires sont protégés	Soutien au logement communautaire fédéral : Initiative fédérale de logement communautaire	55 000
	Transferts aux provinces et aux territoires : Cadre de partenariat sur le logement	330 000
50 000 logements sont créés par l'élargissement du logement communautaire	Transferts aux provinces et aux territoires : Cadre de partenariat sur le logement	50 000*

300 000 ménages reçoivent de l'aide à l'abordabilité au moyen de l'Allocation canadienne pour le logement	Soutien à l'abordabilité : Allocation canadienne pour le logement	300 000
Réduction de 50 % de l'itinérance chronique	Programmes de lutte contre l'itinérance : Vers un chez-soi	Réduction de 50 % de l'itinérance chronique

Source : DPB, selon la réponse de la SCHL à la demande d'information IR0405.

Annexe E : Contributions aux cibles de la Stratégie nationale sur le logement, par programme, selon la SCHL

Les besoins en matière de logement de 530 000 ménages sont réduits ou éliminés			
Programme	Cible du programme	Contribution à l'atteinte de la cible de 530 000 ménages	Postulats
Initiatives exécutées par les gouvernements fédéral et provinciaux			
Fonds national de co-investissement pour le logement et financement des priorités P/T	300 000 logements sont réparés (240 000 et 60 000 respectivement)	10 000 ménages ne sont plus en besoin de logement	3 % des logements réparés réduiront le besoin de logement d'un ménage
Initiatives de la SNL exécutées par le gouvernement fédéral			
Fonds national de co-investissement pour le logement	60 000 logements sont créés 240 000 logements sont réparés 2 400 logements abordables sont créés pour des personnes ayant une déficience développementale 4 000 places dans les refuges 7 000 logements abordables sont créés pour les personnes âgées	17 400 nouveaux logements abordables + 2 000 lits d'hébergement	30 % des nouveaux logements seront abordables
Initiative des terrains fédéraux	4 000 logements sont créés	1 200 nouveaux logements abordables	30 % des nouveaux logements seront abordables

Initiative fédérale de logement communautaire	55 000 logements sociaux et communautaires sont soutenus	20 900 ménages ne sont plus en besoin de logement (idéalement)	Aucun ménage disposant d'un logement social ou communautaire ne devrait être en situation de besoin de logement. Or, l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 révèle que, dans 38 % des logements sociaux et communautaires, le ménage éprouve des besoins en logement.
Fonds pour l'innovation en matière de logement locatif abordable	4 000 logements abordables sont créés	4 000 nouveaux logements abordables	Tous les nouveaux logements seront abordables
Financement de la construction de logements locatifs	10 000 logements sont créés	3 000 nouveaux logements abordables	30 % des nouveaux logements seront abordables
Initiatives exécutées par les gouvernements provinciaux et territoriaux			
Initiative canadienne de logement communautaire et financement des priorités P/T	Les besoins en matière de logement de 50 000 ménages sont éliminés ou considérablement réduits par une combinaison de nouveaux logements et de suppléments au loyer (idéalement)	Les besoins en matière de logement de 50 000 ménages sont éliminés ou considérablement réduits (idéalement)	Tous les nouveaux logements seront abordables. La contribution présumée se fonde sur une analyse des données de l'IDLA à laquelle on a appliqué des hypothèses sur les gains en efficacité.
Initiative canadienne de logement communautaire	330 000 logements sociaux et communautaires sont soutenus	125 400 ménages ne sont plus en besoin de logement (idéalement)	Aucun ménage disposant d'un logement social ou communautaire ne devrait être en situation de besoin de logement. Or, l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 révèle que, dans 38 % des logements sociaux et communautaires, le ménage éprouve des besoins en logement.
Fonds pour le logement dans le Nord	3 000 ménages reçoivent de l'aide à l'abordabilité	Les besoins en matière de logement de 3 000 ménages sont réduits ou éliminés	Les besoins en matière de logement seront réduits ou éliminés chez tous les ménages soutenus

Allocation canadienne pour le logement	300 000 ménages reçoivent de l'aide à l'abordabilité	Les besoins en matière de logement de 300 000 ménages sont réduits ou éliminés	Les besoins en matière de logement seront réduits ou éliminés chez tous les ménages soutenus
--	--	--	--

Source : Réponse de la SCHL à la demande d'information IR0405.

Notes

- 1 [Loi sur le Parlement du Canada](#), sous-al. 79.2(1)a)(i), (iv).
- 2 [Loi sur le Parlement du Canada](#), al. 79.2(1)a), f).
- 3 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).
- 4 [Projet de loi C-97, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 42^e législature, 1^{re} session, 8 avril 2019.
- 5 Les fonds d'Infrastructure Canada pourraient servir au logement abordable, mais ils y sont rarement consacrés dans les faits. Ainsi, en dehors du financement assuré par la SCHL, seulement 12 projets de logements abordables ont été approuvés depuis 2002. De ce nombre, 11 relevaient du Fonds de stimulation de l'infrastructure, qui a pris fin en 2012; l'autre remonte à 2005.
- 6 Les paiements au titre des ententes sur le logement social diminuent parce que les fournisseurs de logements sociaux arrivent au terme de leurs accords d'exploitation.
- 7 Un milliard de dollars sont mis de côté au cas où des changements imprévus des taux d'intérêt ou d'inflation impacteraient les ententes d'investissements à long terme dans le logement abordable, mais cette réserve est exclue de notre analyse afin d'établir une comparaison avec les dépenses historiques réelles.
SCHL, réponse à la demande d'information IR0405 du DPB.
- 8 OCDE, [Public Spending on Support to Social Rental Housing](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- 9 Nous avons utilisé une projection linéaire.
Statistique Canada, Tableau 18-10-0050-01, *Indices des prix de la construction de bâtiments non résidentiels, selon le type d'immeuble et les principaux groupes de métiers, trimestriel*.
- 10 C'est la moyenne sur les cinq années précédentes qui est utilisée parce qu'il existe des données comparables fiables pour cette période, mais la moyenne sur les dix années précédentes semble similaire.
- 11 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).
- 12 SCHL, [Notes d'allocution pour L'honorable Jean-Yves Duclos, ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social à la Conférence nationale sur le logement de 2018](#), 21 novembre 2018.
- 13 Nous avons obtenu ce chiffre de 14,0 milliards de dollars en ventilant par annonce les dépenses prévues, grâce aux données fournies par la SCHL en réponse à la demande d'information IR0405 du DPB. Pour arriver au total de 40 milliards de dollars, la SCHL a plutôt calculé que les nouvelles autorisations budgétaires se chiffraient à 13,2 milliards de dollars, l'écart

étant principalement attribuable au Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial. En effet, la Stratégie nationale sur le logement annoncée dans le budget de 2017 attribue directement des nouvelles autorisations budgétaires de 9,2 milliards de dollars à la SCHL de 2018-2019 à 2027-2028. Mais le budget de 2017 annonçait aussi que, au titre de la SNL, le financement de base du logement social serait protégé à la fin des accords d'exploitation (FAE). Ainsi, du point de vue du financement préalable appelé sinon à disparaître, cet engagement a pour effet d'accroître les autorisations budgétaires de 4 milliards de dollars, ce qui donne le total de 13,2 milliards de dollars utilisé par la SCHL.

- 14 BC Housing, [2017/18 Annual Service Plan Report](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- 15 Certes, le financement de la SCHL « ne remplacera ni ne supplantera les dépenses provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2018 », et la contribution équivalente en vertu de l'Allocation canadienne pour le logement « doit reposer sur un principe d'additionnalité, c'est-à-dire s'ajouter aux dépenses actuelles provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2016 ». Cependant, aux fins de toutes les autres obligations de financement à parts égales, les dépenses consacrées au logement social et abordable qui ne relèvent pas des exigences actuelles de versement de contributions équivalentes de la SCHL, mais contribuent aux mêmes buts, peuvent être reconnues comme contribution équivalente après le 1^{er} avril 2018.

SCHL, [SCHL-Ontario Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 \(1^{er} avril 2018\)](#).
- 16 Ontario, [Budget de 2019](#).
- 17 Ontario, [Budget de 2018](#); correspondance du personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement.
- 18 SCHL, [SCHL-Ontario Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 \(1^{er} avril 2018\)](#).
- 19 EDSC, [Évaluation de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance](#).
- 20 EDSC, [Évaluation de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance](#).
- 21 Témoignages devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales, 22 mai 2018 (Kathleen Devenny, vice-présidente, Planification et analyse financières, Société canadienne d'hypothèques et de logement).
- 22 L'Investissement dans le logement abordable incorpore l'Initiative en matière de logement abordable, lancée antérieurement.
- 23 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).
- 24 Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, [Cadre de partenariat sur le logement](#).
- 25 Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, [Cadre de partenariat sur le logement](#).
- 26 Selon ce relevé de 1996, de 78 à 93 % des locataires avaient des besoins impérieux de logement, vu la faiblesse de leur revenu.

SCHL, [Evaluation of the Non-Profit Housing Programs \(1996\)](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

- 27 Steve Pomeroy, [Envisioning a Modernized Social and Affordable Housing Sector in Canada](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- 28 SCHL, [Initiative fédérale de logement communautaire – Phase 1](#).
- 29 EDSC, [Le gouvernement du Canada annonce un investissement important pour lutter contre l'itinérance chez les Autochtones et améliorer leur logement](#).
- 30 Finances, [Budget de 2018](#).
- 31 Finances, [Budget de 2019](#).
- 32 EDSC, [Lignes directrices du programme de l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri](#).
- 33 Le Fonds national de co-investissement pour le logement et le Financement de la construction de logements locatifs n'exigent pas que les logements ciblent les ménages à faible revenu. Cependant, les fournisseurs pourraient continuer de réserver une portion des logements aux ménages à faible revenu, en raison de la cotation de priorisation et d'incitation et de l'obligation qui leur est faite d'obtenir l'appui d'un autre palier de gouvernement.

La Stratégie nationale sur le logement favorise aussi le logement pour revenus mixtes.

Le Fonds national de co-investissement pour le logement exige que 30 % seulement des unités soient offertes à 80 % du loyer du marché médian. La cotation de priorisation et d'incitation est certes favorable aux fournisseurs qui excèdent ce pourcentage, mais il n'y a pas d'avantages supplémentaires au-delà de 51 %. Enfin, les prêts et les contributions se fondent sur un pourcentage des coûts totaux, lesquels comprennent les unités au prix courant. Il en résulte un incitatif financier à proposer le plus possible d'unités à leur valeur sur le marché (jusqu'à concurrence de 49 % de l'ensemble, au moins).

Comme le Financement de la construction de logements locatifs exige que le revenu locatif résidentiel total soit inférieur d'au moins 10 % au revenu locatif résidentiel réalisable, il faut que des unités soient vendues à un prix inférieur à leur valeur sur le marché. De même, le loyer d'au moins 20 % des logements doit être équivalent ou inférieur à 30 % du revenu total médian des familles dans le secteur. Or, « 30 % du revenu total médian des familles dans le secteur » représente généralement un montant supérieur au loyer des nouveaux logements locatifs sur le marché privé. De plus, ce critère d'abordabilité est sans effet si la proposition est approuvée aux termes d'un autre programme ou initiative sur le logement abordable.

Steve Pomeroy, [Assessment of the CMHC Rental Construction Financing Initiative: A New Opportunity for Non-Profit Providers](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

- 34 Prenons l'exemple du seul projet approuvé par le FCLL à Vancouver. Dans cette région, le revenu total médian avant impôts des familles était de 82 510 \$ par année, ce qui signifie que le loyer « abordable », aux termes du programme, était d'environ 2 063 \$ par mois (30 % du revenu total médian). Or, c'est un montant considérablement plus élevé que le coût d'habitation médian dans un logement locatif, lequel coût était de 1 206 \$ par mois. De même, dans le cas du seul projet approuvé par le FCLL à Toronto (plus précisément à Etobicoke), le revenu total médian avant impôts des familles

était de 80 310 \$ par année, ce qui représente, à 30 %, un loyer de 2 008 \$ par mois. Or, dans cette région, le coût d'habitation médian dans un logement locatif était de 1 270 \$ par mois. Les parts de FCLL doivent également être offertes à 10% du loyer brut réalisable, ce qui sera probablement un peu plus restrictif. Par exemple, le loyer médian des logements construits depuis 2012 à Toronto est de 2 100 \$ pour un logement de deux chambres. Cela donne à penser que le loyer réalisable de moins de 10% serait d'environ 1 890 \$ par mois. Notez que ces exigences ne doivent pas nécessairement être satisfaites pour les projets approuvés dans le cadre d'un autre programme ou d'une autre initiative de logement abordable.

Statistique Canada, Tableau 11-10-0009-001.

Statistique Canada, *Recensement de 2016*.

- 35 SCHL, [Fonds national de co-investissement pour le logement – construction](#).
- 36 SCHL, [Évaluation de l'Initiative en matière de logement abordable](#) (septembre 2009).
- 37 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).
- 38 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).
- 39 EDSC, [Vers un chez-soi](#).
- 40 C'est la moyenne sur les cinq années précédentes qui est utilisée parce qu'il existe des données comparables fiables pour cette période, mais la moyenne sur les dix années précédentes semble similaire.
- 41 EDSC, [Modalités relatives à la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance](#).
- 42 EDSC, [Vers un chez-soi](#).
- 43 EDSC, [Le gouvernement du Canada annonce un investissement important pour lutter contre l'itinérance chez les Autochtones et améliorer leur logement](#).
- 44 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).
- 45 La SCHL dit d'un ménage qu'il éprouve des « besoins impérieux en matière de logement » si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si le ménage doit accorder au moins 30 % (ou plus) de son revenu total avant impôt pour accéder à un logement acceptable dans sa localité.

Cependant, dans son calcul du nombre de ménages qui ne sont plus en besoin de logement, la SCHL compte le nombre d'interventions d'aide au logement – soutien à l'abordabilité, construction, réparation – qui devraient être nécessaires pour réduire ou éliminer le besoin de logement.

SCHL, réponse à la demande d'information IR0405 du DPB.

Cette approche – qui prend acte de la prestation d'un certain niveau d'assistance et tente d'exclure les ménages qui ne sont pas actuellement en besoin de logement – est légèrement plus substantielle que celle de l'Investissement dans le logement abordable, qui se limitait à compter le nombre des ménages aidés. Ainsi, aux termes de l'Investissement, les provinces considéraient à tort tous les ménages aidés comme des ménages qui n'étaient plus en besoin de logement grâce à l'investissement dans le

logement abordable, sans confirmer que ces ménages n'étaient réellement plus ou probablement plus en besoin de logement, compte tenu des caractéristiques des programmes. Cette erreur donnait des chiffres encore plus inexacts lorsqu'on calculait le total, toutes années confondues, du nombre des personnes aidées aux termes de tous les programmes (dont les subventions à l'abordabilité, qui ne sont données que pour une année à la fois).

Voir, par exemple, Ontario, [*Programme d'investissement dans le logement abordable de l'Ontario Compte-rendu de l'an cinq \(2015-2016\)*](#).

Sur les 982 099 ménages aidés, 776 233 avaient reçu un soutien à l'abordabilité (souvent modeste) à partir de 2018. Or, bon nombre de familles sont probablement comptées plus d'une fois, ayant reçu l'aide sur plusieurs années. Ce chiffre ne permet donc pas de savoir combien de personnes ont maintenant un logement abordable grâce à l'Investissement dans le logement abordable.

SCHL, [*Le gouvernement du Canada offre du soutien en matière de logement à près d'un million de familles canadiennes*](#).

Aux fins de la présente analyse, le DPB évalue si la SCHL réussira probablement à réduire la prévalence des besoins en logement par rapport aux niveaux de 2017, la définition de la SCHL étant trop vague pour permettre une estimation des coûts, puisque la réduction requise n'est pas définie. À noter que l'évaluation des réductions par rapport aux niveaux de 2017 semble le mieux s'accorder au sens manifeste de la cible établie par la SCHL, particulièrement lorsqu'elle est formulée comme suit : « une réduction de l'ordre de 50 % des besoins en matière de logement des locataires ».

Une des cibles secondaires de la Stratégie est une réduction de l'ordre de 50 % du nombre des utilisateurs chroniques ou épisodiques des refuges pour sans-abri. L'utilisation de ces refuges est consignée dans le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri.

Cette cible est définie concrètement, mais il est difficile de déterminer si elle est réalisable, et combien il en coûterait de l'atteindre. Les faits en bref sont les suivants :

- La SNL prévoit une augmentation de 86 millions de dollars par année (62 %) des dépenses fédérales;
- La SNL est ouverte aux stratégies du « Logement d'abord », qui – selon plusieurs études – réussissent en effet (entre autres résultats) à placer les personnes sans abri dans des logements permanents;
- Par contre, les dépenses totales consacrées à la lutte contre l'itinérance n'augmentent que de 4 %, la contribution des municipalités, des provinces et des territoires se chiffrant en moyenne à 12,90 \$ par dollar fédéral.

- 46 La portion des ménages qui ont des besoins impérieux en matière de logement reste très stable du point de vue longitudinal, ce qui met en doute la faisabilité des réductions majeures envisagées par la Stratégie nationale sur le logement – à moins que les niveaux de financement ou les paramètres des programmes ne soient remaniés en profondeur. On voit en effet que, sur les 25 dernières années, la portion des ménages en besoin impérieux de logement s'est maintenue entre 12,5 % (2011) et 15,6 % (1996).

% des ménages éprouvant des besoins impérieux en matière de logement

	1991	1996	2001	2006	2011	2016
Canada	13,6	15,6	13,7	12,7	12,5	12,7

Source : L'Observateur du logement de la SCHL, mis à jour avec les résultats du recensement de 2016 de Statistique Canada.

- 47 Il ressort de l'impact observable des dépenses antérieures et actuelles sur le niveau des besoins en logement que seule une augmentation de ces dépenses permettrait de réduire la prévalence des besoins en logement.

Par exemple, de 2011-2012 à 2015-2016, la SCHL a investi 2,1 milliards de dollars par année dans les programmes de logement. Or, pendant cette période, le nombre de ménages éprouvant des besoins impérieux en matière de logement a augmenté de 0,2 point de pourcentage (1,6 %).

Sur la période couverte par la Stratégie nationale sur le logement, les dépenses prévues seront de 2,8 milliards de dollars par année, ce qui est une augmentation nominale de 16 % par rapport aux 10 années précédentes, mais une diminution de 3% du pouvoir d'achat réel d'après l'Indice des prix de la construction d'immeubles d'appartements. Les dépenses consacrées en particulier aux programmes d'aide pour combler les besoins en matière de logement passeront de 2,3 milliards de dollars à 2,0 milliards de dollars par année, soit une baisse de 14 %.

- 48 Voir l'analyse complète de la SCHL à l'annexe E.

- 49 La SCHL prévoit de consacrer 2 G\$ à l'Allocation canadienne pour le logement sur la période couverte par la SNL; comme on l'a vu, les tranches du financement augmenteront d'année en année.

Dépenses prévues pour l'Allocation canadienne pour le logement (M\$)									
2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028
0,0	0,0	88,6	113,5	164,4	214,6	249,6	334,6	384,6	450,1

- 50 SCHL, [Stratégie nationale sur le logement du Canada](#).

- 51 Le niveau de financement maximum de 2027-2028, soit 450 millions de dollars, permettrait – avec la contribution équivalente des provinces et des territoires – de verser une subvention moyenne de 3 000 \$ à 300 000 ménages.

Le Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial (FPT) sur le logement indique que l'Allocation canadienne pour le logement sera versée aux ménages éprouvant de graves besoins en matière de logement. Or, supposons qu'une subvention de 3 000 \$ par année soit versée aux 300 000 ménages dont le coût d'habitation est le plus éloigné du loyer du marché médian. Cette subvention ne suffirait pas pour que ces ménages ne soient plus en besoin de logement, parce que l'écart entre le coût de leur logement et le niveau abordable dépasse 3 000 \$ par année. L'écart moyen entre ce que les ménages locataires en besoin impérieux de logement paient actuellement et 30 % de leur revenu est d'environ 4 000 \$ par année. Environ 586 000 ménages locataires présentent un écart supérieur à 3 000 \$ par année entre les coûts de logement et 30 % de leur revenu.

Source : DPB, d'après les données du recensement de 2016.

Le Cadre de partenariat FPT sur le logement indique que les ménages habitant un logement communautaire pourraient toucher en priorité l'Allocation canadienne pour le logement. Les ménages qui vivent dans des logements subventionnés présentent un écart moindre entre le coût de leur logement et 30 % de leur revenu. Environ 195 000 personnes vivant dans des logements subventionnés sont aux prises avec des coûts de logement supérieurs à 30 % de leur revenu; l'écart moyen est de 2 350 \$ par année. Théoriquement, l'Allocation canadienne pour le logement devrait couvrir l'écart d'abordabilité pour ces ménages déjà subventionnés, mais, dans le cas des logements communautaires, il existe un risque particulier que l'Allocation canadienne pour le logement soit absorbée par les hausses de loyer. En effet, comme on l'a vu ci-dessus, le Canada réduit son financement du logement communautaire (particulièrement fédéral), ce qui poussera les fournisseurs à augmenter les loyers, question de rester viables. En même temps, le loyer exigé des ménages est souvent lié aux allocations de logement fournies par le gouvernement, et ce mécanisme capture toute augmentation de la capacité financière des locataires à faibles revenus.

Si l'admissibilité n'était pas fondée sur les besoins impérieux de logement, mais plutôt sur des facteurs comme le revenu ou la structure familiale, l'Allocation canadienne pour le logement serait probablement versée à des familles dont on ne peut pas éliminer le besoin en logement, puisqu'elles ne sont pas en situation de besoin en logement. L'ouverture de l'Allocation aux ménages habitant un logement communautaire augmenterait le risque qu'elle soit payée à des ménages n'éprouvant pas des besoins en logement.

Aux termes du Cadre de partenariat FPT sur le logement, le financement de la SCHL « ne remplacera ni ne supplantera les dépenses provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2018 », et la contribution équivalente en vertu de l'Allocation canadienne pour le logement « doit reposer sur un principe d'additionnalité, c'est-à-dire s'ajouter aux dépenses actuelles provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2016 ». Mais les fonds pourraient quand même en supplanter d'autres. Par exemple, les provinces et les territoires pourraient réduire la portion de leur soutien au logement communautaire qui excède leur contribution équivalente, puisque les locataires pourront payer plus. Ils pourraient aussi choisir de ne pas

renouveler les engagements arrivant à échéance, comme les soutiens à l'abordabilité financés par l'Investissement dans le logement abordable (qui vient d'arriver à échéance) ou par le nouveau financement des priorités provinciales et territoriales. La SCHL ne tient pas de données systématiques sur les dépenses des provinces, des territoires et des municipalités en matière de logement; elle ne recueille que les chiffres exigés aux termes des ententes bilatérales.

Si l'Allocation canadienne pour le logement est versée aux ménages, ce que semble indiquer le Cadre de partenariat sur le logement, elle aura un impact atténué sur les besoins impérieux en matière de logement. En effet, la définition technique de ce concept précise que le besoin impérieux se fonde sur les frais de logement, mais non sur les frais de logement payés directement par le locataire. Ainsi, pour éliminer le besoin impérieux en logement d'un ménage, la subvention locative versée à ce ménage doit accroître son revenu de sorte que le coût de l'habitation devienne abordable. Or, la hausse du revenu nécessaire pour combler l'écart entre le coût de l'habitation et 30 % du revenu serait de 3,3 fois supérieure à la réduction du loyer nécessaire pour combler le même écart.

SCIC, [Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial \(FPT\) sur le logement](#).

- 52 La SCHL prévoit de consacrer 4,2 G\$ au logement communautaire administré par le gouvernement fédéral et 11,7 G\$ aux transferts aux provinces et aux territoires, lesquels servent principalement à financer le logement communautaire et le soutien à l'abordabilité. La somme des dépenses prévues est donc de 15,9 milliards de dollars sur la période couverte par la SNL.

	Dépenses prévues pour le logement social (M\$)									
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028
Transf.	1 126,4	1 158,6	1 117,9	1 105,5	1 138,1	1 155,9	1 196,8	1 218,7	1 263,0	1 241,3
Féd.	563,1	563,5	528,6	504,7	434,7	422,1	345,8	309,7	272,3	236,6
Total	1 689,5	1 722,1	1 646,5	1 610,2	1 572,8	1 578,0	1 542,6	1 528,4	1 535,3	1 477,9

- 53 Comme on le voit à l'annexe E, la SCHL a fait la réflexion suivante :

Aucun ménage disposant d'un logement social ou communautaire ne devrait être en situation de besoin de logement. Or, l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 révèle que, dans 38 % des logements sociaux et communautaires, le ménage éprouve des besoins en logement.

La contribution présumée correspond à 38 % de la cible des logements communautaires soutenus plus 100 % de la cible des logements communautaires créés.

- 54 La principale raison pour laquelle certains ménages restent en situation de besoin impérieux de logement même s'ils ont un logement communautaire est la suivante : leur coût d'habitation excède encore 30 % de leur revenu.

Selon le recensement de 2016, sur les 575 830 personnes qui habitaient un logement social, 54 300 vivaient dans une unité ayant besoin de réparations majeures (indicateur de la qualité), 48 835 manquaient de place pour leur famille (critère de la taille), et 238 825 consacraient plus de 30 % du revenu du ménage aux frais de logement. En tout (il y a un certain chevauchement entre ces chiffres), 304 675 des 575 830 ménages ayant un logement social (53 %) éprouvaient encore des besoins impérieux en logement tels qu'ils sont définis par la SCHL.

Statistique Canada, *Recensement de la population de 2016*, n° de catalogue 98-400-X2016230.

Comme on l'a vu ci-dessus, le financement des transferts aux provinces et aux territoires (consacrés au logement communautaire) et du logement communautaire fédéral diminuera de 1,7 G\$ (12 %) et de 0,2 G\$ (30 %) respectivement aux termes de la Stratégie nationale sur le logement.

- 55 La cible des logements communautaires créés et soutenus (435 000) est de 12 % et de 27 % inférieure au nombre des unités de logement communautaires qui existaient en 2017 et en 2008 respectivement.

Nombre d'unités de logement social soutenues par la SCHL

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
595 208	590 850	583 850	574 600	564 500	565 850	553 700	531 100	510 500	493 700

Source : DPB, selon les rapports annuels de 2009 à 2012 de la SCHL, les statistiques nationales sur le logement de 2013 à 2015, et les suppléments d'information sur les activités d'aide au logement de 2016 à 2017.

Plusieurs facteurs compliquent la comparaison entre le nombre ciblé de logements communautaires fédéraux et les nombres réels observés par le passé. Ainsi, la SCHL indique que sa cible en la matière ne s'applique qu'aux unités soutenues par l'Initiative fédérale de logement communautaire. De plus, des unités de logement social ont été transférées à l'Alberta en 2016. Enfin, certains fournisseurs de logement communautaire pourraient continuer d'offrir des logements abordables aux ménages à faible revenu même s'ils ne touchent plus de subventions fédérales.

- 56 En Ontario, 95 109 des 131 063 unités de logement social sont offertes aux ménages à faible revenu.

SCHL, [Entente bilatérale SCHL-Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 \(1^{er} avril 2018\)](#).

De plus, il n'est pas certain que toutes les unités de logement social déclarées à la SCHL existent réellement. Par exemple, selon la SCHL 190 450 ménages en Ontario recevaient du soutien dans le cadre des ententes existantes en 2015, mais selon le vérificateur général de la province, seulement 174 241 subventions au logement social ont été versées cette année-là.

Vérificateur général de l'Ontario, *Rapport annuel de 2017*, section 3.14 Logements sociaux et abordables.

- 57 La SCHL prévoit de consacrer 4,2 milliards de dollars au soutien direct des programmes de construction et de rénovation sur la période couverte par la SNL. Cette nouvelle cible de construction comprend les logements communautaires créés au titre des transferts P/T; il y a donc recoupement avec la cible des logements communautaires donnée plus haut dans le tableau 4-1.
- 58 La SCHL vise la création de 60 000 unités dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement, 14 000 unités dans le cadre du Financement de la construction de logements locatifs, 4 000 unités dans le cadre du Fonds pour l'innovation en matière de logement locatif abordable, et 4 000 unités dans le cadre de l'Initiative des terrains fédéraux. La cible de la SNL de 100 000 unités créées inclut aussi 18 500 unités dans le Cadre de partenariat sur le logement et 1 500 unités dans le cadre du Logement dans le Nord.
- 59 La SCHL vise la création de 17 400 unités abordables et de 2 000 lits d'hébergement dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement, 4 000 unités abordables dans le cadre du Fonds pour l'innovation en matière de logement locatif abordable, 3 000 unités abordables dans le cadre du Financement de la construction de logements locatifs et 1 200 unités abordables au titre de l'Initiative des terrains fédéraux.

Comme on l'a vu ci-dessus, le Fonds national de co-investissement pour le logement exige que 30 % seulement des unités soient offertes à 80 % du loyer du marché médian. La cotation de priorisation et d'incitation est certes favorable aux fournisseurs qui excèdent ce pourcentage, mais il n'y a pas d'avantages supplémentaires au-delà de 51 %. Enfin, les prêts et les contributions se fondent sur un pourcentage des coûts totaux, lesquels comprennent les unités au prix courant. Il en résulte un incitatif financier à proposer le plus possible d'unités à leur valeur sur le marché (jusqu'à concurrence de 49 % de l'ensemble, au moins).

Comme le Financement de la construction de logements locatifs exige que le revenu locatif résidentiel total soit inférieur d'au moins 10 % au revenu locatif résidentiel réalisable, il faut que des unités soient vendues à un prix inférieur à leur valeur sur le marché. De même, le loyer d'au moins 20 % des logements doit être équivalent ou inférieur à 30 % du revenu total médian des familles dans le secteur.

Les autres programmes ciblent toutefois davantage les ménages à faible revenu.

- 60 Pour que la contribution présumée par la SCHL s'avère, il faudrait que les unités satisfaisant à un critère d'abordabilité : soient réellement abordables pour les locataires; ciblent des personnes qui auraient sinon éprouvé des besoins en logement; doivent leur construction (ou leur mise en location à ce prix) à l'existence des contributions fédérales.

Abordabilité

Comme on l'a vu ci-dessus, le Fonds national de co-investissement pour le logement exige que 30 % des unités soient offertes à 80 % du loyer du marché, et le Financement de la construction de logements locatifs, que des unités soient offertes à un prix « équivalent ou inférieur à 30 % du revenu total médian des familles dans le secteur ».

Prenons l'exemple d'un projet approuvé par le FCLL à Vancouver. Dans cette région, le revenu total médian avant impôts des familles était de 82 510 \$ par année, ce qui signifie que le loyer « abordable », aux termes du programme, était d'environ 2 063 \$ par mois (30 % du revenu total médian). Or, c'est un montant considérablement plus élevé que le coût d'habitation médian dans un logement locatif, lequel coût était de 1 206 \$ par mois. De même, dans le cas d'un projet approuvé par le FCLL à Toronto (plus précisément à Etobicoke), le revenu total médian avant impôts des familles était de 80 310 \$ par année, ce qui représente, à 30 %, un loyer de 2 008 \$ par mois. Or, dans cette région, le coût d'habitation médian dans un logement locatif était de 1 270 \$ par mois.

Ciblage

Le Fonds national de co-investissement pour le logement et le Financement de la construction de logements locatifs n'exigent pas que les unités ciblent les ménages ayant des besoins en logement. Ils prévoient certes des incitatifs à la priorisation de groupes cibles, mais certains de ces groupes (comme les personnes âgées) ne sont pas nécessairement composés de ménages à faibles revenus en situation probable de besoin en logement.

Causalité

Les contributions fédérales peuvent ne représenter qu'une petite portion des contributions totales, auquel cas le gouvernement fédéral ne permet dans les faits aux provinces et aux territoires que d'en faire un peu plus avec leur argent; on ne saurait lui attribuer la création de tous les nouveaux logements. Par exemple, au titre du Fonds national de co-investissement pour le logement, la SCHL a affecté 1,5 million de dollars à un projet de maisons mobiles devant créer 606 unités abordables. Or, BC Housing avait déjà versé 66 millions de dollars, et la Ville de Vancouver fournissait le terrain.

Par ailleurs, le financement fédéral risque de supplanter des investissements privés. C'est particulièrement vrai dans le cas du Financement de la construction de logements locatifs, auquel seraient admissibles, parfois même sans adaptations, des projets du secteur privé. En réponse aux questions du DPB, la SCHL a indiqué que, lorsqu'elle finance un projet, elle ne sait pas comment ses programmes ont pu éventuellement avoir un impact ou influencer la proposition faite par le promoteur.

Enfin, certains projets de construction sans but lucratif n'ont pas besoin des contributions fédérales pour aller de l'avant. Ainsi, la SCHL s'attribue les 2 500 unités abordables que doit construire un fonds de prêts participatifs à but lucratif, parce qu'elle lui a consenti un prêt de 6 millions de dollars. Or, ce fonds affirme avoir « investi » un total de 1,48 milliard de dollars dans le logement abordable au cours de la dernière décennie, créant ainsi 2 907 unités. On ne peut donc pas attribuer le grand nombre de logements financés par ce fonds au prêt modeste accordé par le gouvernement fédéral.