



Objectifs et mécanismes de logement axés sur les droits de la personne pour le Canada

Document de synthèse pour la défenseure fédérale du logement

Septembre 2025

par

Carolyn Whitzman, Ph. D.

Chercheuse en matière de logement et de politique sociale

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

Sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY :** 1-888-643-3304 | **Télécopie :** 613-996-9661 | <https://www.ccdp-chrc.gc.ca/individus/le-droit-au-logement>

Le présent rapport a été commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). D'autres rapports semblables sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : rondpointdelitinerance.ca/bdfl.

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

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

Pour citer ce rapport :

Whitzman, C. (2025). *Objectifs et mécanismes de logement axés sur les droits de la personne pour le Canada*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada

représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2025.

Numéro de catalogue : HR34-27/2025F-PDF

ISBN : ISBN 978-0-660-78712-1

Table des matières

Sommaire	4
Introduction	7
Qu'est-ce que le droit à un logement adéquat?	7
Besoins en logement au Canada	9
Un nouveau continuum du logement	12
Objectifs et mécanismes recommandés en matière de droits de la personne	21
1. Recalibrer la Stratégie nationale sur le logement en fonction de mesures et de mécanismes fondés sur les droits de la personne	21
2. Faciliter la création de logements permanents à prix très abordable et, le cas échéant, de mesures de soutien afin de mettre en œuvre une approche Logement d'abord.....	25
3. Fixer des objectifs basés sur le revenu pour 500 000 logements par an - 200 000 hors marché et 300 000 du marché – afin de répondre aux besoins de tous les Canadiens et Canadiennes.....	27
Références.....	30

Sommaire

Dans le domaine du logement, quels sont les définitions, les objectifs et les mécanismes les plus conformes à l'engagement dans la Loi sur la stratégie nationale sur le logement d'élaborer et de maintenir une stratégie nationale sur le logement afin d'atteindre la réalisation progressive du droit à un logement adéquat, en tenant compte des principes clés d'une approche du logement axée sur les droits de la personne et en mettant l'accent sur l'amélioration de la situation en matière de logement pour les personnes dont les besoins sont les plus criants?

L'Enquête canadienne sur le logement de 2022 a révélé que près de **1,7 million de ménages canadiens ont des besoins impérieux en matière de logement** et près de quatre sur cinq de ces ménages ont un revenu très faible ou faible et sont incapables d'assumer des frais de logement supérieurs à 1 050 \$ par mois. Ce chiffre élevé exclut :

- les personnes en situation d'itinérance, y compris l'itinérance cachée (p. ex., les personnes séjournant temporairement chez des amis ou des membres de leur famille);
- les étudiants de niveau postsecondaire;
- les personnes vivant dans des logements collectifs, y compris les résidences pour personnes âgées, les maisons de chambres, les logements supervisés pour les personnes en situation de handicap et les établissements.

Si l'on compte ces populations, **on double le nombre de Canadiens et Canadiennes à très faible ou faible revenu ayant des besoins en logement pour le porter à 3 millions**. En outre, **1,4 million de ménages à revenu modeste ou médian** auraient des besoins en logement, y compris ceux qui sont contraints de quitter des villes riches en emplois et en services pour des raisons d'accessibilité financière ou qui sont obligés de partager leur logement avec leur famille ou des colocataires.

Qui ne figure pas dans les besoins impérieux en matière de logement?

Population exclue	Nombre estimé	Catégorie de revenus	Notes
Itinérants	~200 000	Très faible	Ontario : 81 515 (2024) – aucune mesure annuelle qui utilise les listes nominatives!
Étudiants	1 430 000	Très faible ou faible	2,3 millions étudiants, 10 % dans les résidences et 75 % vivant seuls dans des conditions inadéquates (inabordables, surpeuplés)
Logements collectifs	700 000	Très faible	Logements avec soutiens, établissements correctionnels et sanitaires, soins de longue durée; la plupart sont en situation de handicap (mental, dépendances, cognitif), la plupart dans des conditions inadéquates (surpeuplés, endommagés)
Travailleurs agricoles	70 365	Très faible ou faible	Surtout des détenteurs de visas temporaires, la majorité dans des conditions inadéquates (surpeuplés, endommagés)
Total	Au moins 1,7 million		Auquel s'ajoute 1,3 millions ménages à faible et très faible revenu ayant officiellement des besoins en logement

Sources multiples

Le concept de besoin impérieux en matière de logement laisse également de côté des aspects essentiels du droit au logement, notamment :

- la sécurité d'occupation
- la proximité d'emplois, de services et d'infrastructures
- l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap
- l'adéquation culturelle

Pour répondre à ces besoins combinés, il faudra :

1. **une Stratégie nationale sur le logement 2.0, recalibrée et à long terme, axée sur les droits de la personne**, dirigée par le gouvernement fédéral, avec des objectifs annuels pour les gouvernements provinciaux, territoriaux, municipaux et régionaux, y compris des objectifs pour les populations autochtones, afin de lutter contre l'itinérance actuelle et de prévenir l'itinérance et le risque d'itinérance;
2. des mécanismes ciblés visant à augmenter le nombre de logements très abordables destinés aux ménages à très faible revenu et à faible revenu afin d'atteindre 100 000 logements neufs ou acquis par an, y compris des facilitateurs financiers, fonciers, réglementaires et de construction pour favoriser les logements hors marché;
3. Ces mécanismes devraient également être appliqués pour aider à la construction de **100 000 nouveaux logements hors marché pour les ménages à revenu modeste et médian**, ainsi que **300 000 logements marchands, dont la moitié pour les groupes à**

revenu modeste et médian, pour un total de 500 000 nouveaux logements abordables par an.

Le nouveau gouvernement fédéral a proposé de nouveaux mécanismes, notamment un nouvel organisme fédéral, Maisons Canada, et une nouvelle série d'accords multilatéraux sur les infrastructures afin d'améliorer la coordination des mesures en matière de logement. Le présent rapport s'appuie sur ces excellentes idées pour plaider en faveur d'une politique sur le logement axée sur les droits de la personne.

Introduction

L'objectif du présent document de synthèse est de fournir des conseils à la défenseure fédérale du logement sur les objectifs et les mécanismes qu'elle peut recommander au gouvernement fédéral nouvellement élu et qui correspondent au droit à un logement adéquat.

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LSNL) (Gouvernement du Canada, 2019a) reconnaît que « le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne ». Cette loi souligne la responsabilité du gouvernement fédéral d'élaborer et de maintenir une stratégie nationale sur le logement afin d'atteindre la réalisation progressive du droit à un logement adéquat, en tenant compte des principes clés d'une approche du logement axée sur les droits de la personne et en mettant l'accent sur l'amélioration de la situation en matière de logement pour les personnes dont les besoins sont les plus criants. La Loi crée le poste de défenseur fédéral du logement dont le titulaire est chargé :

- a) de surveiller la mise en œuvre de la politique en matière de logement et d'évaluer les effets de celle-ci sur les personnes appartenant à des groupes en situation de vulnérabilité, ayant éprouvé des besoins en matière de logement ou ayant vécu dans l'itinérance;
- b) de surveiller les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et des résultats souhaités – et dans le respect des échéanciers – prévus dans la stratégie nationale sur le logement.

Le présent document de synthèse passe en revue les objectifs et les mécanismes fédéraux récents, les objectifs de suivi et d'évaluation intermédiaire, ainsi que les objectifs et mécanismes recommandés pour respecter les obligations légales du gouvernement en vertu de la LSNL. Le document comprend des recommandations d'objectifs et de mécanismes fondés sur des données probantes qui permettront au gouvernement fédéral de réaliser efficacement le droit à un logement adéquat.

Qu'est-ce que le droit à un logement adéquat?

En 1976, le gouvernement du Canada a signé le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui développe certains aspects de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948. L'obligation de réaliser progressivement le droit à un logement adéquat signifie que les gouvernements doivent agir aussi rapidement et efficacement que possible pour réaliser ce droit de la personne, en particulier pour ceux dont les besoins sont les plus criants. Dans le droit international relatif aux droits de la personne, la réalisation progressive crée une obligation pour les gouvernements de prendre des mesures concrètes immédiates et d'utiliser toutes les ressources disponibles et tous les moyens appropriés, y

compris l'adoption de mesures législatives, pour créer les conditions permettant à chacun d'avoir accès à un logement adéquat.

Le **droit à un logement adéquat** comprend les sept aspects suivants :

1. *Sécurité d'occupation* : Un logement n'est pas adéquat si ses occupants n'ont pas un degré de sécurité d'occupation qui leur garantit une protection juridique contre les expulsions forcées, le harcèlement et d'autres menaces.
2. *Disponibilité des services, du matériel, des installations et des infrastructures* : Un logement n'est pas adéquat si ses occupants ne disposent pas d'eau potable, d'installations d'assainissement suffisantes, d'une source d'énergie pour faire la cuisine, de chauffage, d'éclairage, d'un lieu de stockage pour la nourriture et de dispositifs d'évacuation des ordures ménagères.
3. *Abordabilité* : Un logement n'est pas adéquat si son coût menace ou compromet l'exercice, par ses occupants, d'autres droits fondamentaux.
4. *Habitabilité* : Un logement n'est pas adéquat s'il ne garantit pas la sécurité physique des occupants ou n'offre pas suffisamment d'espace ainsi qu'une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent, d'autres dangers pour la santé et les risques structurels.
5. *Accessibilité* : Un logement n'est pas adéquat si les besoins particuliers des groupes défavorisés et marginalisés ne sont pas pris en compte.
6. *Emplacement* : Un logement n'est pas adéquat s'il n'y a pas à proximité des possibilités d'emploi, des services de soins de santé, des écoles, des services de garde d'enfants et d'autres équipements sociaux, ou s'il est situé dans une zone polluée ou dangereuse.
7. *Respect du milieu culturel* : Un logement n'est pas adéquat s'il ne respecte pas et ne prend pas en compte l'expression de l'identité culturelle (rapporteur spécial des Nations Unies, 2021).

Le gouvernement fédéral n'a pas encore intégré la définition internationale du logement adéquat dans ses mesures de besoin en logement. Parmi les omissions, on peut citer :

- la sécurité d'occupation et la réduction des expulsions
- l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap
- l'emplacement, y compris la proximité d'emplois, de services et d'infrastructures
- le respect du milieu culturel, en particulier en ce qui concerne le logement pour les Autochtones (di Bellonia & Kapoor, 2023).

Selon une approche du logement axée sur les droits de la personne, on devrait s'attendre à ce que les lois, les politiques et les programmes en lien avec le logement mettent l'accent sur la participation, l'autonomisation, la responsabilité et la non-discrimination tout en respectant le droit de la personne à un logement adéquat. Une approche axée sur les droits de la personne, qui respecte et protège les droits des Autochtones, inclut l'Analyse comparative entre les sexes

plus (ACS+) et met l'accent sur les groupes ayant les besoins les plus importants en matière de logement, y compris les personnes qui ont connu le besoin en logement et l'itinérance.

Besoins en logement au Canada

La LSNL et le droit international relatif aux droits de la personne soulignent la nécessité de mettre l'accent sur l'amélioration des résultats pour ceux qui en ont le plus besoin. Depuis la fin des années 1980, le gouvernement fédéral utilise le concept de **besoin impérieux en matière de logement** pour évaluer le contexte du logement et orienter les initiatives gouvernementales et les allocations de fonds (SCHL, 2024a). Un ménage a des besoins impérieux en matière de logement s'il consacre 30 % ou plus de son revenu au logement ou s'il vit dans un logement nécessitant des réparations importantes ou qui n'a pas assez de chambres et que le ménage n'a pas les moyens de se payer un logement de qualité ou de taille convenable dans sa collectivité. Le besoin impérieux en matière de logement et le concept associé de « difficultés de logement » reposent sur une approche de l'accessibilité financière fondée sur les droits, c'est-à-dire qu'ils mesurent les coûts de logement par rapport à la capacité de payer d'autres biens essentiels tels que la nourriture, le transport et l'éducation. **Toutefois, comme la définition des besoins impérieux en matière de logement comporte de multiples omissions, tant au niveau de ses critères que des ménages qu'elle exclut, elle devrait être réexaminée avant l'élaboration de la prochaine Stratégie nationale sur le logement.**

Le gouvernement fédéral a utilisé les données sur les besoins impérieux en matière de logement du recensement de 2016 pour déterminer les objectifs de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) 2018-2028. Un peu moins de 1,7 million de ménages privés ayant des besoins impérieux en matière de logement ont été relevés lors du recensement de 2016, soit un ménage privé sur huit au Canada (12,7 %). Le gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif de réduire de moitié le nombre de locataires ayant des besoins impérieux en matière de logement¹. Lors du recensement de 2021, le nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement a diminué de près de 250 000 ménages, pour atteindre 1,45 million. Cette baisse a été attribuée par Statistique Canada (2022a) à l'augmentation temporaire du revenu due à la Prestation canadienne d'urgence. En effet, « pour les 10 % de locataires ayant le revenu du ménage le plus faible, le revenu moyen du ménage a augmenté de plus des deux

¹ Bien qu'au Canada les locataires aient de trois à cinq fois plus de chances de connaître des besoins en logement, le fait de séparer les locataires des propriétaires (en utilisant, par exemple, le revenu moyen des propriétaires pour déterminer l'abordabilité) n'est pas utile sur le plan politique. Beaucoup de locataires souhaitaient être propriétaires s'il y avait des options abordables. De même, certains propriétaires, surtout parmi les ménages âgés, souhaitaient devenir locataires s'il y avait des logements abordables et accessibles qui offrait une sécurité d'occupation dans leur communauté. Les ménages devraient pouvoir passer entre la location et la propriété sans perdre de droits.

tiers ». En fait, une fois que ces prestations temporaires ont pris fin, le nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement est revenu à 1,7 million (SCHL, 2024b).

La raison pour laquelle les mesures de sécurité financière ont eu un impact aussi important sur les besoins impérieux en matière de logement est que la plupart des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement sont des ménages à très faibles et faibles revenus². La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL, 2021) reconnaît que près de 80 % des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement se situent dans le quintile de revenu le plus bas et ne peuvent se permettre (selon le recensement de 2016) plus de 877 \$ par mois en coûts de logement (loyer ou versements hypothécaires). Cela démontre que, pour mieux orienter les programmes vers ceux qui en ont le plus besoin, il faut une très bonne compréhension de la situation des revenus des groupes vulnérables au niveau local. Cependant, la SNL a rompu avec la pratique canadienne des années 1940 aux années 1980 et avec la pratique internationale standard en ne se concentrant pas sur les besoins des ménages à revenu faible et modeste dans ses programmes de logement (Whitzman, 2023).

Le projet Housing Assessment Resource Tools (HART) a analysé les données de recensement afin de ventiler les besoins essentiels en matière de logement par catégorie de revenu et par population prioritaire³. Comme le suggère la SCHL (2021), les catégories de revenus du HART se reposent non pas sur les quintiles nationaux de revenus des ménages, mais sur le pourcentage du revenu médian régional, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays. Bien que le gouvernement fédéral ait récemment recommandé aux municipalités d'utiliser les méthodes et les données HART pour analyser les besoins locaux en matière de logement (Gouvernement du

² Dans ce rapport, nous utiliserons les catégories de revenus développées par le projet HART (Housing Assessment Resource Tools), qui sont recommandées par le gouvernement fédéral comme base pour l'évaluation des besoins locaux :

- *Très faible revenu* (0-20 % du revenu médian régional (RMR)) : ménages dépendant de revenus fixes, y compris les personnes bénéficiant d'une allocation d'invalidité, les personnes âgées recevant une pension et les étudiants de niveau postsecondaire. Sur la base du revenu national, les frais de logement ne peuvent dépasser 420 \$ par mois pour être considérés comme abordables.
- *Faible revenu* (21-50 % du RMR) : ménages faisant partie de la population active, particulièrement celle employée dans le secteur des services. Au niveau national, les coûts de logement ne peuvent pas dépasser 1 050 \$ par mois pour être considérés comme abordables.
- *Revenu modeste* (51-80 % du RMR) : ménages faisant partie de la population active, particulièrement associés aux premières étapes de l'emploi professionnel. Au niveau national, les coûts de logement ne peuvent pas dépasser 1 680 \$ par mois pour être considérés comme abordables.
- *Revenu médian* (81-120 % du RMR) : ménages traditionnellement considérés comme appartenant à la « classe moyenne » et ne faisant pas l'objet d'une politique traditionnelle de d'abordabilité résidentielle, mais qui ont de plus en plus besoin d'options abordables.

³ Les « populations prioritaires » comprennent les Autochtones, les Noirs et les personnes racisées, les migrants et les réfugiés, les familles monoparentales, les ménages de personnes âgées et les ménages comprenant une personne handicapée.

Canada, 2025), **les programmes ne mettent toujours pas l'accent sur les personnes dans le plus grand besoin, comme l'exige la LSNL** (Whitzman, 2023).

Plusieurs groupes importants ne sont pas pris en compte dans la mesure des besoins impérieux en matière de logement. L'omission la plus flagrante concerne les personnes en situation d'itinérance qui, par définition, ne disposent pas d'un logement adéquat. Les 47 municipalités et régions de l'Ontario désignées comme « gestionnaires de services » pour le logement abordable utilisent une méthodologie standard pour mesurer annuellement l'itinérance, et selon cette méthodologie, 81 515 personnes étaient en situation d'itinérance en Ontario en 2024 (Donaldson et al., 2025). Cependant, **ce type de mesure annuelle cohérente, reproductible et comparable de l'itinérance fait défaut à l'échelle du Canada** (Dionne et al., 2023). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2024) recommande d'établir un système normalisé et cohérent de collecte de données et de suivi comme élément de base pour mettre fin à l'itinérance.

Le Canada compte 2,3 millions d'étudiants de niveau postsecondaire. Ils ne sont pas inclus dans les calculs des besoins impérieux en matière de logement parce que « les études sont une étape de transition et, par conséquent ... les faibles revenus gagnés par les ménages composés d'étudiants sont une situation temporaire » (Statistique Canada, 2021). Malgré **l'exclusion des étudiants de la mesure des besoins en matière de logement, l'absence de logements étudiants construits à cet effet contribue de manière significative à la pénurie de logements**. Seuls 10 % des étudiants bénéficient de résidences au Canada, contre 30 % aux États-Unis, et au moins la moitié des étudiants de niveau postsecondaire au Canada déclarent payer des coûts qui menacent l'accès à d'autres nécessités telles que la nourriture et le transport (Norman & Bartlett, 2024).

Il y a un peu plus de 650 000 résidents de « logements collectifs » au Canada, y compris les soins de longue durée pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, les autres logements pour personnes âgées et les maisons de chambres. Les logements collectifs ne sont pas pris en compte dans les besoins impérieux en matière de logement, car ils ne sont pas considérés comme des « logements privés » (Statistique Canada, 2022b). Pourtant, la plupart des résidents ont de faibles revenus, une grande partie d'entre eux vivent dans des conditions inadéquates et leurs droits en matière de logement devraient être pris en compte (voir, par exemple, CERA, 2022).

En incluant les personnes qui vivent involontairement avec leur famille ou des colocataires (von Bergmann et Lauster, 2022) et celles qui quittent involontairement les villes en raison du manque de logements abordables (Moffatt, 2021), Whitzman (2023) a calculé que **3 millions de**

ménages à très faibles et faibles revenus⁴ ont besoin d'un logement très abordable et 1,4 million de ménages à revenu modeste et médian ont besoin d'un logement abordable.

Un nouveau continuum du logement

L'image du continuum du logement généralement utilisée par le gouvernement fédéral n'est pas conforme au cadre du droit au logement. L'itinérance, les refuges d'urgence et les logements de transition ne représentent pas un logement adéquat. L'accession à la propriété n'est pas un droit.

LE CONTINUUM DU LOGEMENT



Figure 1. Le continuum du logement (Gouvernement du Canada, 2018)

Plutôt que sept étapes, le **continuum recommandé** se résume par trois catégories entre lesquelles les ménages peuvent passer tout au long de leur vie :

1. *Logements très abordables*, y compris les logements supervisés, les logements pour personnes âgées et les logements pour étudiants, destinés aux ménages à très bas revenus et à bas revenus (ceux qui gagnent de 0 % à 50 % du revenu médian régional, soit environ 20 % des ménages). Ces logements sont créés grâce à des subventions et du financement, généralement fournis par des organisations spécialisées dans les logements hors marché (logements communautaires, y compris les logements publics et coopératifs), et à des réformes des systèmes de réglementation. En général, il s'agit de location.
2. *Logements abordables* destinés aux ménages à revenu modeste et médian (ceux qui gagnent de 51 % à 120 % du revenu médian régional, soit environ 40 % des ménages). Ces logements sont créés grâce à un soutien financier aux promoteurs du secteur hors marché et à des réformes des systèmes réglementaires visant à aider les promoteurs et les promoteurs des secteurs du marché et hors marché. Il peut s'agir d'une location ou d'une propriété.

⁴ Noter qu'un nombre croissant de « ménages » sont composés d'une seule personne.

3. *Logements pour ménages à revenus élevés* (pour ceux qui gagnent plus de 120 % du revenu médian régional, environ 40 % des ménages). Ces logements sont rendus possibles par des réformes des systèmes réglementaires, généralement sans soutien financier. Il peut s'agir d'une location ou d'une propriété.

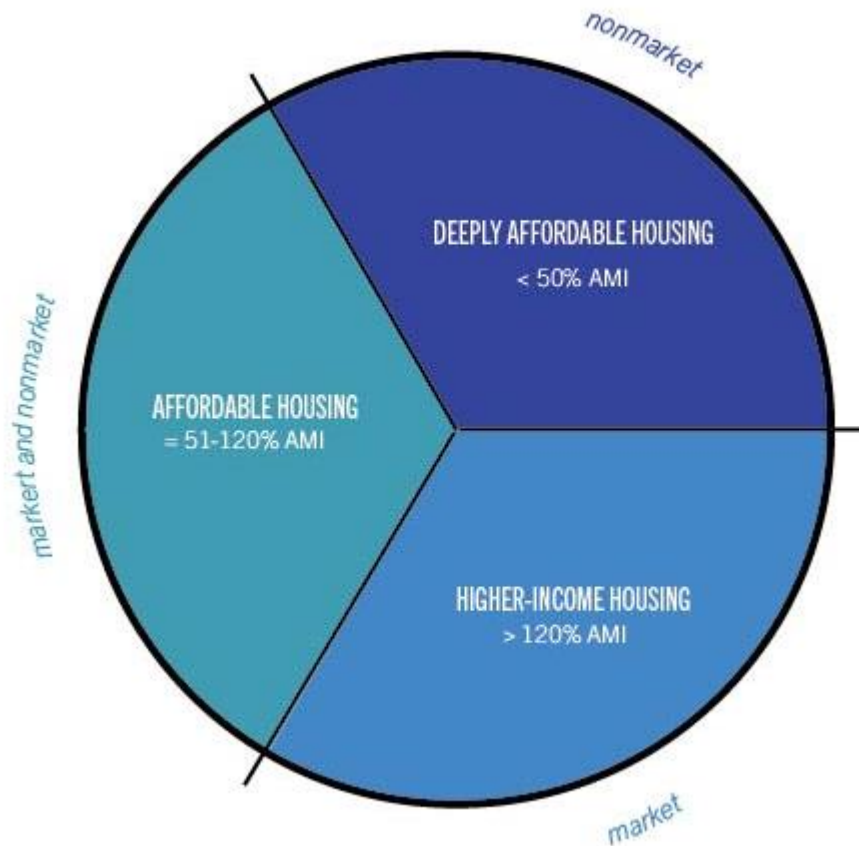


Figure 2. Un continuum du logement axé sur les droits (Carolyn Whitzman, figure créée par Priya Perwani)

Le gouvernement fédéral doit actualiser et améliorer sa définition des besoins impérieux en matière de logement afin de se conformer à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et de s'assurer que ses programmes s'adressent aux personnes qui en ont le plus besoin. Le gouvernement a également besoin de données désagrégées pour éclairer leurs décisions. Les données sur l'itinérance issues des listes nominatives des personnes à la recherche de services devraient être recueillies chaque année auprès de toute municipalité ou région recevant un financement fédéral. Les données futures sur les besoins en logement devraient inclure, au minimum, les personnes en situation d'itinérance, les étudiants et les personnes vivant dans des

logements collectifs, et devraient intégrer la sécurité d'occupation, l'accessibilité et l'emplacement.

Objectifs, mécanismes et progrès existants au palier fédéral

La première Stratégie nationale sur le logement décennale du Canada (Gouvernement du Canada, 2018), antérieure à la LSNL, a fixé des objectifs à atteindre avant l'exercice 2027-2028 :

- réduire de 50 % le nombre de personnes en situation d'itinérance chronique⁵ (alors estimé à 25 000)⁶
- réduire de 530 000 le nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement
- créer 100 000 logements hors marché
- soutenir la rénovation et le maintien de 300 000 logements hors marché
- au moins 25 % des logements réservés aux femmes et aux jeunes filles et à leurs familles

Dans ce sens, des accords entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont été signés dans le cadre d'une approche du logement axée sur les droits de la personne (Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2018).

En avril 2024, le gouvernement du Canada a publié le Plan du Canada sur le logement, qui promettait la construction de 3,87 millions de nouveaux logements d'ici 2031 (553 000 logements par an). Cela inclut un minimum de deux millions de nouveaux logements nets, soit plus du double de la prévision de la SCHL, qui prévoit la construction de 1,87 million de logements dans le cadre d'un scénario de statu quo (Gouvernement du Canada, 2024a). L'accent a été mis sur les mécanismes et les programmes d'offre globale, plutôt que sur une analyse approfondie de la question de qui a besoin de quels logements, où et à quel coût. Le Fonds pour accélérer la construction de logements (des accords bilatéraux avec les municipalités et les régions liant les réformes de zonage et d'approbation au financement des infrastructures) a été établi en 2022, et les deux principaux programmes de logement unilatéraux de la SNL ont été renommés et révisés.

En 2025, le programme du Parti libéral promettait de doubler la construction annuelle de logements pour atteindre 500 000 nouveaux logements par an, en mettant l'accent sur des mécanismes similaires à ceux du Plan du Canada sur le logement, notamment l'utilisation de

⁵ Au Canada, l'itinérance est définie comme la situation d'une personne, d'une famille ou d'une communauté qui ne dispose pas d'un logement stable, permanent et adéquat, ou qui n'a pas la perspective, les moyens et la capacité immédiats de s'en procurer un.

⁶ Dans le discours du Trône de 2020, le gouvernement fédéral a renforcé son engagement à éliminer complètement l'itinérance chronique (Gouvernement du Canada, 2020).

terrains fédéraux sous-utilisés et bien situés, la construction modulaire et le financement, tout en mettant l'accent sur le « logement abordable » (Parti libéral du Canada, 2025). Il est trop tôt pour juger des résultats des annonces politiques faites en 2024 et 2025, en particulier compte tenu des défis turbulents d'ordre économique et politique de la dernière année.

Le gouvernement du Canada a fourni des rapports d'étape trimestriels détaillés sur la SNL depuis juin 2022. Le dernier rapport d'étape de décembre 2024 détaille les contributions fédérales⁷ :

- la réparation de 169 555 logements (sans préciser s'il s'agit d'unités du marché ou hors marché)
- le maintien de 44 543 logements hors marché
- la création de 139 373 nouveaux logements (sans préciser s'il s'agit d'unités du marché ou hors marché) (Gouvernement du Canada, 2022b)

Il convient de noter que ces chiffres incluent les projets approuvés, mais non encore entamés, les projets qui dépendent d'autres financements non encore engagés et les projets en cours. Le gouvernement fédéral devrait mettre l'accent sur les logements achevés, car les gens ne peuvent pas vivre dans les logements approuvés ni dans ceux en cours de construction.

Les données obtenues auprès de la SCHL sur les achèvements de logements montrent que les nouveaux logements hors marché ont été en moyenne de 4 000 à 6 000 par an, soit 2 à 3,3 % des achèvements de logements, du moins dans les plus grandes villes du Canada, depuis le début de la SNL en 2018. À ce rythme, la proportion de logements abordables hors marché continue de diminuer au Canada, alors même qu'ils sont de plus en plus nécessaires.

Tableau 1 : Nombre total d'unités achevées dans les villes de plus de 10 000 habitants entre 2018 et 2022, et dans les régions métropolitaines de recensement de plus de 100 000 habitants pour 2023-2024 (Source : Enquête sur les mises en chantier et les achèvements de la SCHL)

Année	Nombre total d'unités	Nombre d'unités du marché	Nombre d'unités hors marché	Pourcentage d'achèvements du marché	Pourcentage d'achèvements hors marché
2018	186 475	182 257	4 218	97,7 %	2,3 %
2019	173 579	169 302	4 277	97,5 %	2,5 %
2020	187 157	182 767	4 390	97,7 %	2,3 %
2021	202 610	197 221	5 389	97,3 %	2,7 %
2022	197 655	191 567	6 088	96,9 %	3,1 %
2023	188 689	183 567	5 122	97,3 %	2,7 %
2024	210 543	203 656	6 887	96,7 %	3,3 %

⁷ Presque tous les logements abordables au Canada nécessitent de multiples sources de subventions : fédérales, provinciales/territoriales, municipales/régionales, individuelles, institutionnelles, sociales et en nature.

De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre des programmes de la SNL, car ces dernières n'utilisent pas la définition d'abordabilité résidentielle de la SCHL dans leurs programmes, ne sont pas axées sur les besoins des groupes à faible revenu les plus susceptibles d'avoir des besoins impérieux en matière de logement ou d'être en situation d'itinérance, et ne sont pas conformes à la LSNL. Le Conseil national du logement a constaté que seuls 3,6 % de nouveaux logements créés par le plus grand programme unilatéral, rebaptisé Programme de prêts pour la construction d'appartements (PPCA) et doté d'un financement fédéral de 55 milliards de dollars, étaient abordables pour les ménages à faible revenu (Blueprint, 2022). Le PPCA propose des prêts à long terme à taux fixe et à faible coût pour la création principalement de logements du marché, avec des attentes très faibles en matière d'accessibilité financière. Dans le cadre du PPCA, 20 % de toutes les unités doivent être « abordables » pendant 10 ans avec un coût égal à 30 % du revenu médian régional total, ce qui se traduit par des loyers souvent plus élevés que le revenu médian régional et inabordables pour les ménages à faible revenu ayant des besoins en logement. Le rapport d'étape de décembre 2024 de la SNL indique que seuls 14 377 logements locatifs financés par ce programme ont été construits au cours des six dernières années et il ne contient aucune donnée sur les prix des loyers de ces logements⁸.

Le deuxième programme unilatéral le plus coûteux, aujourd'hui appelé Fonds pour le logement abordable, dispose d'un peu moins de 15 milliards de dollars de financement, une combinaison de subventions et de financements à long terme à faible taux d'intérêt. Environ un tiers des logements neufs et rénovés dans le cadre de ce programme sont « abordables », selon une troisième définition de l'accessibilité financière, à savoir 80 % du loyer du marché local, ce qui n'a rien à voir avec la capacité de paiement. En décembre 2024, 18 482 logements auront été construits, mais plus de 1 200 de ces unités sont des refuges d'urgence et des logements de transition à court terme qui ne contribuent pas à la réalisation des objectifs en matière de logement permanent.

Un troisième programme unilatéral, l'Initiative pour la création rapide de logements, qui a été intégrée au Fonds pour le logement abordable, a contribué à la construction de 8 221 unités, principalement pour les ménages à faible revenu, pour un coût total de 4 milliards de dollars. Il n'y a pas d'information sur le nombre de « logements » qui sont inadéquats et non permanents, tels que des refuges d'urgence. On ne sait pas non plus combien des quelque 40 000 nouveaux logements créés par les 110 milliards de dollars de financement, de subventions et de programmes associés de la SNL sont hors marché et perpétuellement abordables, par

⁸ Il n'y a que des données sur les loyers que les propriétaires ont déclaré vouloir appliquer dans leurs demandes pour la minorité de logements « abordables ».

opposition aux courtes durées d'accessibilité de 10 à 20 ans. Le Bureau parlementaire du budget a estimé que tous les programmes – y compris les suppléments au loyer fédéraux-provinciaux – permettront à 78 000 ménages de sortir du besoin impérieux en matière de logement d'ici 2028, soit un peu moins de 15 % de l'objectif de la SNL, tandis que le nombre de ménages ayant un besoin impérieux en matière de logement augmentera de 926 000 au cours de la période de la SNL (Segel-Brown et Vrhovsek, 2024).

Il convient de noter que l'Initiative pour la création rapide de logements, dotée de 4 milliards de dollars et axée sur l'accessibilité des ménages à faibles revenus hors marché, a produit 57 % du total des nouveaux logements livrés dans le cadre de la Stratégie nationale pour le logement, à laquelle 89 milliards de dollars ont été consacrés. Ce résultat a été obtenu en moins de temps et avec seulement 7 % des fonds totaux, ce qui ***suggère que les programmes ciblant les Canadiens et Canadiennes avec les plus grands besoins peuvent être plus efficaces en termes d'offre globale de logements, de rendement et de respect des objectifs fondés sur les droits.***

Après la baisse temporaire des besoins impérieux en matière de logement liée aux prestations distribuées pendant la COVID, qui a été constatée dans le recensement de 2021, le nombre de ménages en besoin est remonté à environ 1,7 million, comme au début de la SNL (SCHL, 2024). L'itinérance chronique a augmenté de 22 % au cours de la période couverte par la SNL (Gouvernement du Canada, 2024). Le Bureau parlementaire du budget montre que le financement des logements sociaux a diminué au cours de la période couverte par la SNL (Segel-Brown et Vrhovsek, 2024). La SNL n'atteint pas ses objectifs parce que les programmes ne sont pas liés aux objectifs, et parce que la perte nette de logements abordables se poursuit malgré la SNL. Pomeroy (2022) estime que 15 logements très abordables ont été perdus pour chaque nouveau logement créé au Canada entre 2011 et 2021, et rien ne permet de penser que cette perte nette a été endiguée par les programmes actuels de la SNL, d'autant plus que l'impact de la financiarisation du logement a été négligé (August, 2022).

Au rythme actuel de construction de logements hors marché abordables pour les Canadiens et Canadiennes à très faibles et faibles revenus, il faudrait au moins 1 000 ans pour mettre fin à l'itinérance et au besoin en matière de logement, en supposant qu'il n'y ait pas de croissance démographique et pas de perte nette de logements abordables. Au rythme de 65 000 logements permanents abordables hors marché par an, dont la moitié est accessible aux Canadiens et Canadiennes à très faibles et faibles revenus, il faudrait au moins 67 ans pour mettre fin à l'itinérance et au besoin de logement, avec les mêmes hypothèses d'une croissance démographique nulle et d'une absence de perte nette de logements abordables. **Au rythme de 200 000 logements hors marché par an, dont la moitié sont abordables pour les Canadiens et Canadiennes à très faible et faible revenu, il faudrait au moins trois décennies pour mettre fin à l'itinérance et au besoin en matière de logement.** Cette prévision dépend d'une croissance

démographique modeste et d'une perte nette nulle de logements abordables grâce à l'acquisition hors marché de logements qui risquent de perdre leur caractère abordable.

Le gouvernement fédéral devrait publier des rapports d'avancement annuels décrivant les logements achevés et leurs loyers, frais de logement ou prix de vente, ventilés par catégorie de revenus, ainsi que des informations démographiques supplémentaires concernant l'âge, la taille du ménage, la situation de handicap et le genre, si elles sont disponibles. Le gouvernement doit permettre de conserver des logements abordables tout en créant de nouveaux logements abordables. Il doit élaborer des programmes pour réaliser progressivement le droit au logement.

De meilleurs objectifs et mécanismes canadiens

En tant que signataire du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* en 1976, le Canada a fait l'objet d'examen périodiques entrepris par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) sur ses progrès en matière de droit à un logement adéquat. Le premier examen a eu lieu en 1993, un an après que le gouvernement fédéral a transféré la responsabilité du logement aux gouvernements provinciaux et territoriaux. L'émergence du phénomène de l'itinérance a suscité de vives inquiétudes, notamment en ce qui concerne l'impact sur les familles. La discrimination généralisée en matière de logement, y compris pour des motifs liés à la pauvreté, et le pourcentage relativement faible du budget fédéral consacré au logement social (hors marché) par rapport à d'autres pays ont également suscité des inquiétudes (Porter, 2021).

En 1998, le CDESC a recommandé aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de traiter le problème de l'itinérance et du logement inadéquat comme une urgence nationale : en rétablissant ou en augmentant, selon le cas, les programmes de logement social; en améliorant et en appliquant correctement la législation anti-discrimination dans le domaine du logement; en augmentant les allocations de logement et les taux d'assistance sociale à des niveaux réalistes; en fournissant des services de soutien adéquats aux personnes en situation de handicap; en améliorant la protection de la sécurité d'occupation pour les locataires; et en protégeant le parc de logements locatifs abordables contre les évictions liées aux rénovations et aux démolitions attribuables à la financiarisation. Le Comité a exhorté le gouvernement fédéral à mettre en œuvre une stratégie nationale de réduction de l'itinérance et de la pauvreté (Porter, 2021).

En 2006, le CDESC a constaté avec une grande frustration que le Canada n'avait pas mis en œuvre les recommandations qu'il avait formulées en 1998. Il a noté l'augmentation du nombre de personnes en situation d'itinérance et un large éventail de violations du droit au logement

touchant les femmes, les populations autochtones, les enfants, les personnes en situation de handicap et d'autres groupes en situation de vulnérabilité. L'examen de 2016 a de nouveau conclu par une série de mesures recommandées à inclure dans les stratégies harmonisées de logement nationales et provinciales ou territoriales, notamment l'ajustement des taux d'aide sociale pour tenir compte du coût réel du logement, l'augmentation du nombre de logements sociaux, les réglementations visant à protéger le parc de logements abordables existants et la réforme des lois sur les expulsions pour se conformer aux normes internationales en matière de droits de la personne (Porter, 2021). Ces problèmes – objectifs et mécanismes inadéquats pour augmenter le nombre de logements sociaux (hors marché), aide sociale largement inférieure au coût réel du logement, réglementations visant à protéger le parc de logements abordables existants et la prévention des expulsions – ne seront toujours pas résolus en 2025, plus de vingt ans après le premier examen international des politiques de logement du Canada.

Il est important de noter que les recommandations du CDESC indiquent clairement que l'obligation de réaliser progressivement le droit au logement s'étend à tous les paliers de gouvernement du Canada, c.-à-d. aux provinces, aux territoires, aux régions, aux municipalités et aux gouvernements autochtones. Il est permis de penser que le fait d'octroyer des fonds aux provinces sans prendre les mesures appropriées pour garantir que ces fonds seront dépensés d'une manière conforme aux obligations partagées en vertu du droit international relatif aux droits de la personne constitue une violation du *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels*. Il existe déjà un accord multilatéral et des accords bilatéraux de partenariat en matière de logement avec toutes les provinces et tous les territoires, datant de 2017-2018 et du début de la SNL qui doivent être renouvelés en 2027-2028. Tous les accords, à l'exception de celui du Québec, engagent la province ou le territoire à mettre en œuvre des plans d'action triennaux qui prévoient un soutien aux personnes les plus démunies et qui sont conformes à l'approche fédérale du logement axée sur les droits de la personne. Le gouvernement fédéral ne s'est pas encore conformé aux recommandations suivantes du CDESC :

- Plan fédéral pour mettre fin à l'itinérance
- Mécanismes désignés pour augmenter le nombre de logements hors marché à tous les paliers de gouvernement
- Accords bilatéraux avec les provinces et les territoires qui conditionnent le financement infrastructurel par l'augmentation de l'aide sociale, des soutiens adéquats pour les personnes en situation de handicap, des réglementations visant à protéger le parc de logements abordables existants et la prévention des expulsions (Porter, 2021).

L'OCDE a récemment publié un guide de pratiques exemplaires pour mettre fin à l'itinérance, qui comprend les recommandations suivantes, fondées sur les droits :

- Personne ne devrait vivre dans un logement d'urgence ou de transition plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour passer à une solution de logement permanent (cela peut se faire en quelques jours dans un système de logement qui fonctionne bien, comme c'est le cas en Finlande).
- Personne ne sort d'un établissement (prison, hôpital, établissement de soins) sans qu'un logement approprié ne lui ait été proposé.
- Les expulsions doivent être évitées dans la mesure du possible et personne n'est expulsé sans bénéficier d'une aide pour trouver une solution de logement appropriée, le cas échéant (OCDE, 2024).

Le Conseil national du logement (2025) recommande au gouvernement fédéral de fixer un objectif d'au moins 7 % et jusqu'à 20 % de l'ensemble du parc de logements hors marché, à partir d'une base actuelle de 3,5 %, en utilisant les mécanismes suivants :

- Fournir des contributions fédérales prévisibles à long terme et du financement à faible coût pour la construction, l'acquisition et le maintien de logements hors marché.
- Garantir la disponibilité de l'aide à la location pour les ménages à faibles revenus.
- Encourager les économies d'échelle, les fusions et les regroupements dans le secteur du logement hors marché, tout en cherchant à compléter le financement public par d'autres sources de financement.

Bien qu'il ne s'inscrive pas dans une perspective explicitement fondée sur les droits, le rapport *Le plan détaillé pour améliorer le nombre et la qualité des logements* (Taskforce on Housing and Climate, 2024), dont Mark Carney faisait partie du comité consultatif lorsqu'il était un simple citoyen, recommande que 2,3 millions de nouveaux logements, soit 40 % de l'objectif suggéré de 5,8 millions de nouveaux logements, soient des logements hors marché ou inférieurs au prix courant. Les mécanismes recommandés pour atteindre cet objectif sont les suivants :

- Financement à taux fixe, à faible coût et à long terme pour les municipalités afin de faciliter l'acquisition de terrains et de biens immobiliers.
- Co-crédation d'un plan et d'un fonds pour construire des résidences étudiantes supplémentaires à travers le Canada.
- Financement plus intéressant pour développer le secteur du logement sans but lucratif, y compris un financement à faible coût, à taux fixe et à long terme, des subventions en capital, des prêts préapprouvés et un financement par actions.
- Utilisation du Fonds pour accélérer la construction de logements pour encourager les municipalités à supprimer les obstacles, y compris les réglementations en matière de zonage et d'autorisation, pour les développements de logements hors marché, en particulier à proximité des transports en commun rapides.

- Permission aux fournisseurs de logements sans but lucratif de cumuler les programmes de financement fédéraux, provinciaux et municipaux afin qu'ils puissent faire appel à de multiples sources de soutien en utilisant des définitions et des systèmes de rapport similaires⁹. Cela représentera une incitation financière plus importante pour les projets sans but lucratif qui sont situés à proximité de transports en commun rapides et respectent les codes et les normes en matière de consommation carboneutre et de résilience climatique.
- Augmentation de l'aide financière au logement pour les familles à faible revenu, y compris une allocation de logement pour la prévention de l'itinérance.
- Optimisation du fonds pour le logement abordable afin d'améliorer l'accessibilité financière.

Objectifs et mécanismes recommandés en matière de droits de la personne

Sur la base d'une approche des besoins en matière de logement axée sur les droits de la personne, des preuves de ce qui a fonctionné dans le passé et au niveau international (voir Whitzman, 2024b) et des recommandations formulées dans des rapports récents, les trois priorités suivantes ont été établies pour que la défenseure fédérale du logement en fasse la promotion auprès du gouvernement fédéral :

1. Recalibrer la Stratégie nationale sur le logement en fonction de mesures et de mécanismes fondés sur les droits de la personne

Pour se conformer à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, le gouvernement fédéral doit développer un plan à long terme pour éliminer et prévenir l'itinérance et les besoins en logement. Le moment est idéal pour élaborer et mettre en œuvre la prochaine phase d'une stratégie nationale du logement recalibrée, avec des objectifs fédéraux annuels pour l'ensemble des provinces et territoires et des municipalités et régions, dont le respect est lié aux transferts fédéraux en matière d'infrastructures, d'aide sociale et de santé. **Pour combler le déficit de 3 millions de logements pour les ménages à très faibles et faibles revenus, le gouvernement fédéral doit s'engager à atteindre un objectif de 20 % de logements hors marché au Canada d'ici à 2055.** Pour ce faire, il faudra que 40 % de nouveaux logements soient hors marché et que des programmes ambitieux d'acquisition et de rénovation soient mis en place.

⁹ Cette mesure serait grandement facilitée par une définition unique de l'accessibilité financière basée sur le revenu dans tous les programmes.

Les mesures des besoins en logement devraient être révisées pour inclure les personnes en situation d'itinérance, les personnes vivant dans des logements collectifs et les étudiants de niveau postsecondaire, et pour inclure des critères d'accessibilité, d'emplacement et de sécurité d'occupation. Ces objectifs devraient utiliser des définitions de l'accessibilité conformes aux droits (p. ex., 30 % du revenu brut avant impôt des ménages ou 40 % du revenu net après impôt des ménages), plutôt que le loyer ou le prix de l'immobilier médians.

Comme le veut la pratique internationale, le gouvernement fédéral devrait utiliser des catégories basées sur le revenu, déjà incorporées dans les évaluations obligatoires des besoins en logement des municipalités, pour cibler les personnes qui ont le plus besoin d'un logement.

Le gouvernement fédéral doit faire en sorte que les populations autochtones aient accès à des logements culturellement appropriés en utilisant des objectifs et des programmes élaborés par les gouvernements des Premières Nations, des Métis et des Inuits.

Le gouvernement fédéral doit négocier une nouvelle génération d'accords multilatéraux et bilatéraux dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement. Ces accords devraient inclure des accords conditionnels avec les provinces, les territoires, les municipalités et les régions.

Les provinces et les territoires doivent, en vertu de conditions associées aux transferts pour les programmes sociaux, de logement, d'infrastructure, et de santé :

- Fournir des objectifs concernant le nombre de logements très abordables et supervisés suffisants pour éradiquer l'itinérance d'ici 30 ans.
- Privilégier le logement permanent (avec des soutiens si nécessaire) plutôt que les refuges temporaires ou les logements de transition sans issue vers un logement permanent très abordable.
- Fournir un soutien sanitaire et social adéquat aux personnes souffrant de déficiences physiques et mentales dans les logements supervisés : jusqu'à un membre du personnel pour 10 locataires en cas d'acuité élevée, une pour 20 locataires en cas d'acuité moyenne et une pour 50 locataires en cas d'acuité faible¹⁰. Si la province ou le territoire n'est pas disposé à fournir ces soutiens, les transferts fédéraux en matière de santé peuvent être versés directement aux municipalités et aux régions.
- Fournir un financement pour les programmes de Logement d'abord dirigés par les Autochtones qui tiennent compte de la proportion d'Autochtones en situation d'itinérance dans chaque province, territoire, région et municipalité, ce qui devrait s'accompagner du règlement des revendications territoriales des Autochtones.

¹⁰ Selon les lignes directrices du programme Vers un chez-soi (Gouvernement du Canada, 2019b), l'ampleur du soutien sanitaire et social requis pour maintenir le logement est mesurée à l'aide d'un outil d'évaluation.

- Travailler à la réalisation d'un objectif de 20 % de logements hors marché dans toutes les collectivités d'ici 2055.
- Compter les résidents des centres d'hébergement d'urgence pour femmes victimes de violences comme des personnes en situation d'itinérance, et inclure des objectifs liés à la prévention de l'itinérance chez les femmes, les filles et les personnes issues de la diversité des genres.
- Augmenter l'aide sociale (invalidité, chômage) à des taux équivalents à 50 % du revenu médian de la région.

Les **municipalités et les régions** doivent, pour bénéficier du Fonds pour accélérer la construction de logements et d'autres transferts d'infrastructures, respecter les conditions suivantes :

- Autoriser les immeubles résidentiels de jusqu'à quatre étages, sans limites sur le nombre de logements et incluant les résidences collectives, dans toutes les zones résidentielles.
- Désigner des zones orientées vers le transport en commun pour augmenter la densité de la population.
 - Autoriser la construction d'immeubles résidentiels de 10 étages maximum à moins de 400 mètres d'une ligne de transport en commun fréquent (plus de quatre bus ou trains par heure, au moins cinq jours par semaine).
 - Autoriser la construction d'immeubles de 20 étages maximum à moins de 200 mètres des stations de transport en commun rapide désignées (plus de cinq véhicules par heure au moins six jours par semaine).
 - Autoriser la construction de logements de 20 étages maximum à moins de 200 mètres des établissements d'études postsecondaires.
- Alors que le zonage est en cours de réforme, autoriser les rezonages et les approbations de logements hors marché « de plein droit »¹¹.
- Garantir l'approbation des logements hors marché dans un délai de 30 jours.
- Travailler à la réalisation d'un objectif de 20 % de logements hors marché dans tous les quartiers et toutes les collectivités d'ici 2055.
- Supprimer les conditions relatives au stationnement et à la marge de recul minimale pour les logements.
- Soutenir un programme d'acquisition qui cible les bâtiments qui risquent de perdre leur caractère locatif abordable.

¹¹ Dans ce contexte, l'expression « de plein droit » signifie que les **projets de logements hors marché seraient automatiquement autorisés** – sans qu'il soit nécessaire de procéder à des rezonages supplémentaires, à des audiences publiques ou à des approbations discrétionnaires – à condition **qu'ils répondent à des critères prédéfinis** (p. ex., la hauteur des bâtiments, la densité, l'emplacement à proximité des transports en commun, etc.).

- Permettre aux petits immeubles d’habitation d’être dotés d’unités accessibles plus grandes¹².
- Prendre des mesures pour augmenter le nombre de logements intermédiaires, y compris une approbation rapide et la suppression des frais de développement pour les unités d’habitation accessoires.

Dans le cadre d’une stratégie nationale du logement 2.0 recalibrée, avec des accords multilatéraux appropriés, tous les gouvernements du Canada devraient fournir des données annuelles comparables sur ce qui suit :

- Le changement de la population par rapport à l’année précédente, y compris les variations nettes du nombre :
 - de personnes âgées (plus de 65 ans et plus de 85 ans)
 - d’étudiants de niveau postsecondaire
 - de ménages dirigés par une personne de moins de 40 ans
 - de migrants internes (en provenance d’autres régions du Canada)
 - d’immigrants, de réfugiés réinstallés et de demandeurs d’asile
- L’évolution du nombre de personnes en situation d’itinérance (sur la base d’une liste nominative cohérente) et les mesures prises pour réduire ce nombre, en mettant l’accent sur les groupes suivants :
 - les personnes autochtones
 - les personnes racisées
 - les nouveaux immigrants, les réfugiés réinstallés et les demandeurs d’asile
 - les femmes, les enfants et les personnes issues de la diversité des genres qui échappent à la violence
 - les jeunes qui sortent du système de prise en charge
 - les personnes en situation de handicap (santé mentale et toxicomanie, handicaps cognitifs et intellectuels, handicaps de mobilité et handicaps multiples)
 - les personnes récemment libérées d’établissement comme des prisons, des hôpitaux et des établissements de soins
 - les vétérans
- le nombre de logements neufs achevés ou acquis par des prestataires hors marché qui sont abordables pour chaque catégorie de revenus et les mesures prises pour augmenter ce nombre, en particulier pour les ménages à très faibles et faibles revenus.

¹² La Colombie-Britannique a approuvé le droit de sortie unique et d’autres territoires de compétence l’envisagent. Des ascenseurs plus petits peuvent également faire partie de la solution. En recherchant des moyens de construire plus rapidement et efficacement, il est important de trouver un équilibre avec les besoins des personnes en situation de handicap en matière de sécurité et d’accessibilité.

- le nombre de logements neufs achevés par les promoteurs immobiliers qui sont abordables pour chaque catégorie de revenus et les mesures prises pour augmenter ce nombre, en particulier pour les ménages à revenu faible, modeste et médian.
- le nombre de logements existants devenus inabordables pour les personnes à faible ou très faible revenu et les mesures prises pour réduire ce nombre
- les évictions et les mesures prises pour en réduire le nombre.
- le taux d'inoccupation locatif en fonction de l'accessibilité financière pour chaque catégorie de revenu.

Tous les gouvernements devraient fournir des données annuelles sur les logements achevés. Tous les gouvernements devraient mettre l'accent sur les mécanismes permettant de conserver les logements abordables (telles que l'acquisition par des prestataires hors marché, la réglementation des loyers, la prévention des expulsions et les rénovations) et d'empêcher les expulsions menant à l'itinérance, ainsi que sur l'augmentation du nombre de logements achevés. Tous les gouvernements devraient s'efforcer d'atteindre un objectif de 20 % de logements hors marché.

La Stratégie nationale sur le logement devrait faire l'objet d'une révision indépendante tous les cinq ans, en fonction des nouvelles données issues des recensements (c.-à-d. 2028, 2033, 2038, 2043, 2048, 2053).

2. Faciliter la création de logements permanents à prix très abordable et, le cas échéant, de mesures de soutien afin de mettre en œuvre une approche Logement d'abord.

Il faut donner la priorité à l'énorme déficit de logements hors marché abordables pour les ménages à faible et très faible revenu qui s'est creusé au cours des trois dernières décennies. Dans le rapport 2023 du Bureau du défenseur fédéral du logement, on estime qu'il existe un déficit allant jusqu'à trois millions de logements neufs ou acquis à prix très abordable, avec un soutien sanitaire et social adéquat s'il y a lieu, et qui répondent aux besoins d'une population croissante et changeante. Ces logements comprennent :

- des logements assistés et des centres de soins de longue durée pour les personnes âgées (logements supervisés)
- des logements pour les personnes actuellement en situation d'itinérance (logements supervisés pour les personnes souffrant de dépendances, de problèmes de santé mentale ou de graves handicaps cognitifs, intellectuels ou physiques ainsi que des

soutiens moins intensifs pour les réfugiés, les femmes, les personnes de diverses identités de genre, les jeunes quittant la prise en charge en raison de leur âge et les enfants échappant à la violence)

- des logements pour étudiants (le soutien n'est généralement pas nécessaire)

Par conséquent, le gouvernement fédéral doit faciliter la construction d'au moins 100 000 logements très abordables par an pour faire face à l'augmentation du nombre de personnes en situation d'itinérance, étant entendu que ce nombre devra peut-être augmenter au fil du temps pour répondre à cette crise générationnelle.

Les mécanismes fédéraux comprennent :

- des subventions et du financement pour permettre la construction de 100 000 logements abordables par an pour les ménages à faible et très faible revenu, accordés à des « agrégateurs » municipaux et régionaux ou à des promoteurs non commerciaux « préapprouvés ».
- l'utilisation de terrains publics (fédéraux, provinciaux, municipaux) loués gratuitement par des fournisseurs de logements hors marché pour créer des logements à revenus mixtes, abordables et très abordables, ainsi que pour les infrastructures connexes.
- un objectif de 20 % de logements hors marché dans tous les quartiers, villes et régions d'ici 2055.
- l'essor rapide de la construction industrielle de logements grâce à des plans reproductibles, en particulier d'appartements de trois à quatre étages (faible hauteur) et de cinq à huit étages (hauteur moyenne), à la modification du code national de la construction pour soutenir les mesures d'accessibilité et à l'adoption d'un code de zonage modèle qui autorise des immeubles de quatre étages et des habitations collectives dans toutes les zones résidentielles et à usage mixte.
- des centres régionaux d'excellence en matière de construction industrielle et une demande assurée de 200 000 logements par an au niveau national, dont la moitié est des logements supervisés, des logements pour personnes âgées et des logements pour étudiants.

Pour **prévenir l'itinérance** au sein d'une population croissante en période de crise du logement, le gouvernement fédéral doit soutenir le maintien des logements abordables existants en :

- mettant en place un programme d'acquisition, administré par les villes et les régions, pour aider les fournisseurs non commerciaux (tels que les coopératives et les fiducies foncières) à acheter des logements locatifs du marché (en particulier des appartements et des options de logement collectif) qui risquent de perdre leur caractère abordable;

- exigeant des gouvernements provinciaux qu'ils renforcent les programmes d'aide au loyer pour les ménages en situation ou à risque d'itinérance par le biais de subventions accordées aux fournisseurs de logements hors marché, qu'ils soient nouveaux ou existants;
- exigeant des gouvernements provinciaux qu'ils prennent des mesures immédiates pour contrôler les augmentations de loyer des logements abordables;
- exigeant des gouvernements provinciaux qu'ils mettent en œuvre des plans d'action visant à détourner les personnes de l'itinérance, à prévenir les expulsions (notamment en améliorant la Commission de la location immobilière et l'aide juridique) ainsi qu'en accordant aux municipalités et aux régions un financement d'urgence pour les banques d'aide au loyer;
- exigeant des gouvernements provinciaux qu'ils harmonisent l'aide sociale et le salaire minimum à l'accessibilité financière des loyers.

3. Fixer des objectifs basés sur le revenu pour 500 000 logements par an - 200 000 hors marché et 300 000 du marché – afin de répondre aux besoins de tous les Canadiens et Canadiennes

Bien que la crise du logement ait commencé par une forte augmentation du nombre de personnes en situation d'itinérance, elle s'est accentuée et a maintenant une incidence sur la vie de la plupart des Canadiens et Canadiennes. Les ménages à revenu modeste et médian, en particulier les jeunes ménages, ont besoin d'aide pour trouver un logement abordable et adéquat dans des communautés offrant de nombreux services.

Au moins 200 000 logements, nouveaux et acquis, par an devraient être fournis par des acteurs hors marché (organisations publiques, coopératives et autres organisations à but non lucratif), la priorité leur étant donnée pour les terrains détenus par le gouvernement, le financement et la construction industrielle. Les fournisseurs de logements hors marché ont besoin d'un mélange de revenus (de très faibles revenus à des revenus médians) pour trois raisons :

- La capacité à couvrir les coûts de fonctionnement grâce aux loyers
- La possibilité pour les ménages de rester sur place en cas d'augmentation de leurs revenus
- Éviter la stigmatisation

En retour, les fournisseurs de logements hors marché offrent des avantages considérables par rapport aux acteurs du marché :

- Une plus grande probabilité de maintenir l'accessibilité financière dans le temps (Suttor, Otogwu et Falvo, 2022)
- Beaucoup plus de possibilités de sécurité d'occupation (Xuereb et Jones, 2023)
- Une plus grande facilité d'application des suppléments de loyer pour ceux et celles qui en ont besoin (Conseil national du logement, 2025)

Le Conseil national du logement (2025) a recommandé au gouvernement fédéral de viser un objectif de 20 % de logements hors marché, ce qui correspond également à la proportion de ménages à très faible et faible revenu. Pour passer de 3,5 % du parc total de logements à 20 % au cours de la prochaine génération, le gouvernement fédéral **devrait faciliter la construction et l'acquisition d'au moins 200 000 logements par an par des organisations non commerciales, par l'entremise de mécanismes fonciers, financiers et de construction** (dont la moitié est très abordable pour les ménages à très faible et faible revenu, et l'autre moitié abordable pour les ménages à revenu modeste et médian). Pour répondre aux besoins des 40 % de ménages que l'on pourrait considérer comme appartenant à la « classe moyenne », le gouvernement fédéral devrait **permettre la construction d'au moins 150 000 nouveaux logements par an à des prix abordables pour les ménages à revenu modeste et médian par des promoteurs et des fournisseurs du marché, principalement par l'entremise de mesures réglementaires**. Comme nous l'avons vu plus haut, les mesures d'offre globale fondées sur le marché, comme le Programme de prêts pour la construction d'appartements, ont été moins efficaces en termes de création de logements que les programmes hors marché, ciblés et fondés sur les revenus, comme l'Initiative pour la création rapide de logements.

Pour mettre leurs programmes à échelle, les fournisseurs de logements hors marché ont besoin de :

- soutien à l'accroissement des fonds propres et aux compétences en matière de développement et de gestion par le biais de fusions et de partenariats;
- financement consacré par tous les paliers de gouvernement ainsi que par les bailleurs de fonds institutionnels et sociaux que l'on va peut-être devoir encourager;
- terrains gratuits;
- exonérations des frais de développement;
- approbation accélérée grâce à un assouplissement des exigences en matière de zonage;
- exonérations des taxes foncières (Conseil national du logement, 2025).

Pour encourager l'expansion du secteur, le gouvernement fédéral devrait créer une liste de promoteurs hors marché « préapprouvés » qui ont déjà créé au moins 500 logements neufs ou acquis au cours des dix dernières années. Dans les régions où aucun promoteur n'est actif, le gouvernement fédéral peut souhaiter désigner un « agrégateur », tel qu'un cabinet de conseil en développement, une région ou une municipalité ayant fait des contributions importantes à la

construction d'au moins 500 logements au cours des dix dernières années. Le gouvernement devrait encourager les promoteurs établis à créer des partenariats avec des promoteurs et des fournisseurs plus petits et émergents, en particulier ceux qui répondent aux besoins des populations prioritaires, notamment les Autochtones, les Noirs et les autres personnes racisées, les nouveaux arrivants et les réfugiés, les femmes, les enfants, les personnes de diverses identités de genre, les jeunes 2ELGBTQQIA+ et les personnes en situation de handicap.

Pour éviter une perte nette de logements abordables, le gouvernement fédéral devrait exiger des déclarations annuelles fondées sur les droits de la part des fournisseurs de logements du marché et hors marché, et soutenir l'acquisition par des fournisseurs non commerciaux de logements du marché qui risquent de perdre leur caractère très abordable (SHARE, 2025). Il doit également inclure les droits des locataires dans ses accords avec les provinces, qu'il s'agisse de la prévention des expulsions ou du maintien de l'accessibilité financière.

Bon nombre des recommandations de ce rapport sont axées sur l'intensification de l'action des promoteurs de logements hors marché en particulier :

- des programmes de financement pour améliorer l'accessibilité financière pour les ménages à revenu modeste et médian dans le cadre de projets immobiliers à revenus mixtes
- des approbations de droit
- l'utilisation prioritaire de terrains publics pour le logement hors marché

En outre, bon nombre des mécanismes recommandés aideront les promoteurs et les fournisseurs de logements abordables et réglementés du marché :

- des modifications du zonage et du code de la construction
- l'approbation rapide des plans préapprouvés
- le soutien au développement de logements modulaires

Une offre adéquate, rendue possible par les bonnes définitions et les bonnes mesures, contribuera à résoudre la crise du logement au Canada. Il faudra une génération pour remédier à une série d'erreurs (l'élimination de l'aide fédérale au logement hors marché, la facilitation de l'étalement des maisons individuelles, l'encouragement de la spéculation sur les logements en propriété et en location, facilitation des expulsions l'affaiblissement des définitions et des programmes qui facilitaient des logements abordables). Le gouvernement fédéral doit revoir ses définitions, ses objectifs et ses programmes afin de donner la priorité aux personnes les plus démunies, en utilisant des solutions fondées sur des données probantes pour réaliser progressivement le droit au logement.

Références

- August, M. (2022). *La financiarisation du logement au Canada : Un rapport de synthèse pour le Bureau du défenseur fédéral du logement*. <https://homelesshub.ca/wp-content/uploads/2022/09/august-financialization-summary-report-ofha-fr.pdf>
- Blueprint. (2022). *Analyse de l'offre de logements abordables créés par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement*. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/place-to-call-home/pdfs/analysis-affordable-housing-supply-created-unilateral-nhs-programs-fr.pdf>
- Prêt pour zéro Canada. (2021). *Prêt pour zéro Canada Zéro fonctionnel de l'itinérance Document de questions et réponses*. <https://fr.bfzcanada.ca/wp-content/uploads/2021-05-French-Functional-Q-and-A.pdf>
- CERA [Centre for Equality Rights in Accommodation] (2022). *Older Persons Living in Long-Term Care Homes and the Right to Adequate Housing in Canada*. (en anglais seulement) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/olderpersons/2022-report-right-housing/ngos-csos/2022-08-03/submissions-older-persons-right-to-adequate-housing-CERA-en.pdf>
- Conseil national du logement. *Augmenter le secteur du logement hors marché au Canada*. (2025). <https://nhc-cnl.ca/publications/post/scaling-up-the-non-market-housing-sector->
- di Bellonia, S., et Kapoor, G. T. (2023). *Modernizing Core Housing Need: Why the Key Indicator in Canadian Housing Policy Needs a Refresh*. (en anglais seulement) <https://maytree.com/wp-content/uploads/Modernizing-Core-Housing-Need-Final-Report.pdf>
- Dionne, M., Laporte, C., Loeppky, J., et Miller, A. (2023). *Un aperçu des données canadiennes sur l'itinérance, 2023*. Statistique Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2023004-fra.htm>
- Donaldson, J., Wang, D., Escamilla, C., et Turner, A. (2025). *Municipalities Under Pressure: The Human and Financial Cost of Ontario Homelessness*. Association of Municipalities of Ontario. (en anglais seulement) <https://www.amo.on.ca/sites/default/files/assets/DOCUMENTS/Reports/2025/2025-01-08-EndingChronicHomelessnessinOntario.pdf>
- Gouvernement du Canada. (2025). *Modèle d'évaluation des besoins en matière de logement*. https://logement-infrastructure.canada.ca/housing-logement/hna-ebml/template-modele-fra.html#_toc1
- Gouvernement du Canada. (2024a). *Résoudre la crise du logement : Plan du Canada sur le logement*. <https://logement-infrastructure.canada.ca/alt-format/pdf/housing-logement/housing-plan-logement-fr.pdf>
- Gouvernement du Canada. (2024b). *État d'avancement de la Stratégie nationale sur le logement – Décembre 2024*. <https://logement-infrastructure.canada.ca/housing-logement/ptch-csd/reports-rapports/prog-nhs-dec-2024-dec-snl-fra.html>
- Gouvernement du Canada. (2020, 23 septembre). *Un Canada plus fort et plus résilient : Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la quarante-troisième législature du Canada*. https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pm/SFT_2020_FR_WEB.pdf
- Gouvernement du Canada. (2019a). *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*. Site Web de la législation. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/n-11.2/TexteCompleet.html>
- Gouvernement du Canada. (2019b) *Le Guide sur l'accès coordonné de Vers un chez-soi*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/edsc-esdc/Em12-66-2019-fra.pdf

- Gouvernement du Canada. (2018). *La Stratégie nationale sur le logement du Canada : un chez-soi d'abord*. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/strategie-nationale-sur-le-logement/questce-que-la-strategie>
- Moffatt, M. (2021). *Baby Needs a New Home: Projecting Ontario's Growing Number of Families and Their Housing Needs*. Smart Prosperity Institute. (en anglais seulement) <https://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/Baby-Needs-a-New-Home-Oct-1.pdf>
- Norman, K., et Bartlett, R. (2024). *Du campus à la collectivité : pourquoi la pénurie de logements pour étudiants devrait-elle préoccuper la population canadienne*. Desjardins. <https://www.desjardins.com/qc/fr/epargne-placements/etudes-economiques/canada-partie-1-logements-etudiants-3-septembre-2024.html>
- OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] (2024). *OECD Toolkit to Combat Homelessness*. (en anglais seulement) https://www.oecd.org/en/publications/oecd-toolkit-to-combat-homelessness_ofec780e-en.html
- Parti libéral du Canada. (2025). *Bâtir un Canada fort*. <https://liberal.ca/fr/plan-sur-le-logement/>.
- Pomeroy, S. (2022). *Updating Analysis on Erosion of Lower Rent Stock from 2021 Census*. (en anglais seulement) <https://chec-ccrl.ca/wp-content/uploads/2022/10/Updated-Analysis-on-Housing-Erosion-from-2021-Census-Steve-Pomeroy.pdf>
- Porter, B. (2021). *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : le cadre international relatif aux droits de la personne*. Bureau du défenseur fédéral du logement. https://fr.housingrights.ca/wp-content/uploads/FR_Porter-NRHN-OFHA-Paper-2021.pdf
- Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à un logement convenable. (2021). *Le droit à un logement convenable*. <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>
- SCHL [Société canadienne d'hypothèques et de logement]. (2025). *Besoins impérieux en matière de logement et genre*. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-logement/2025/besoins-imperieux-matiere-logement-genre#>
- SCHL. (2024a). *Difficultés de logement et besoins impérieux en matière de logement, L'Observateur du logement*, 19 novembre 2024, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-logement/2024/difficultes-logement-besoins-imperieux-matiere-logement>
- SCHL. (2024b). *Enquête canadienne sur le logement de 2022*. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-logement/2024/enquete-canadienne-sur-logement-2022>
- SCHL. (2021). *Résultats sur le marché du travail et revenus des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement*. https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/housing-research/research-reports/housing-needs/labour-market-outcomes-incomes-households-core-housing-need/socio-eco-labour-market-outcomes-incomes-households-chn-69764-fr.pdf?rev=5e6c23e6-0a99-4bfa-8149-738ab62fb85a&_gl=1*1ibb3dh*_gcl_au*MTUwMDkyMzUyNS4xNzU1MTk5ODI4*_ga*MTI0NDc0NjA5Ni4xNzU1MTk5ODI5*_ga_CY7T7RT5C4*_czE3NTUyMDc2MzlkczMkZzEkdDE3NTUyMDc5NjgkajYwJGwwJGgw
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. (2018). *Communiqué – Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux souscrivent à un nouveau cadre de partenariat sur le logement*. <https://scics.ca/fr/product-produit/communiquie-les-ministres-federal-provinciaux-et-territoriaux-souscrivent-a-un-nouveau-cadre-de-partenariat-sur-le-logement/>
- Segel-Brown, B., et Vrhovsek, Z. (2024). *Dépenses fédérales axées sur l'abordabilité du logement en 2024*. Bureau parlementaire du budget. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2425-023-S--federal-spending-housing-affordability-in-2024--depenses-federales-axe-es-abordabilite-logement-2024>

- SHARE [Shareholder Association for Research and Education]. (2025). *Investors for Affordable Cities: Responsible Investment in Housing Disclosure Framework*.
- Suttor, G., Odogwu, C., et Falvo, N. (2022). *The Co-Op Difference: Comparing Co-Op and Market Rents in Five Canadian Cities*. (en anglais seulement) <https://chfcanada.coop/wp-content/uploads/2022/11/The-Co-op-Difference-report.pdf>
- Statistique Canada. (2022a). *Acheter ou louer : le marché du logement continue d'être transformé par plusieurs facteurs alors que les Canadiens et Canadiennes sont à la recherche d'un chez-soi abordable*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921b-fra.htm>
- Statistique Canada. (2022b) Type de logement collectif et logements collectifs occupés par des résidents habituels et population dans les logements collectifs : Canada, provinces et territoires. https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=9810004401&request_locale=fr
- Statistique Canada. (2021). Besoins impérieux en matière de logement. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/Definition-fra.cfm?ID=households-menage037>
- von Bergmann, J., et Lauster, N. (2022, 3 octobre). Still Short: Suppressed Households in 2021, *Mountain Doodles*. (en anglais seulement) <https://doodles.mountainmath.ca/blog/2022/10/03/still-short-suppressed-households-in-2021/>
- Xuereb, S., et Jones, C. (2023). *Estimating No-Fault Evictions in Canada : Understanding BC's Disproportionate Eviction Rate in the 2021 Canadian Housing Survey*. University of British Columbia Balanced Supply of Housing Research Partnership. (en anglais seulement) <https://bsh.ubc.ca/research/estimating-no-fault-evictions/>
- Whitzman, C. (2023). *A Human Rights-Based Estimate of Canada's Housing Shortages*. Bureau du défenseur fédéral du logement. https://homelesshub.ca/wp-content/uploads/2023/10/Whitzman_Human_Rights_Based_Supply_Report_FR.pdf
- Whitzman, C. (2024a). *Homeward Bound: How to Create Deeply Affordable Housing*. Institut de recherche en politiques publiques. (en anglais seulement) <https://irpp.org/research-studies/homeward-bound-how-to-create-deeply-affordable-housing/>
- Whitzman, C. (2024b). *Home Truths: Fixing Canada's Housing Crisis*. University of British Columbia Press.