



**Mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines,
du développement des compétences, du développement social et de
la condition des personnes handicapées (HUMA)**

Projet de loi C-20 : Loi sur Maisons Canada



ACHRU CHRA

**Association canadienne
d'habitation et de rénovation urbaine**

Au coeur du secteur de l'habitation abordable

Pourquoi le Canada a-t-il besoin de logements communautaires hors marché

Une approche ciblée pour les logements communautaires hors marché

Le projet de loi C-20 confère à Maisons Canada le mandat de construire des logements abordables. L'ACHRU soutient fermement cette ambition, mais nous tenons à être clairs : la priorité doit être accordée au logement communautaire hors marché. Sans une orientation délibérée, les contraintes d'échelle et de rapidité peuvent pousser les investissements vers des options marchandes plus faciles, qui ne fournissent pas les logements véritablement abordables à long terme dont la population à revenu faible et modeste a le plus besoin.

Les fournisseurs de logements communautaires hors marché sont des professionnels animés par une mission qui gèrent des logements communautaires à but non lucratif, publics et coopératifs. Forts d'une expérience éprouvée dans la construction et la gestion de logements pour les personnes qui en ont le plus besoin, leurs modèles d'affaires offrent des garanties bien plus solides d'accessibilité financière à long terme que les solutions du marché.

Le logement hors marché offre une accessibilité financière permanente et réelle

L'une des principales différences entre le logement du marché et le logement hors marché réside dans l'engagement à long terme en faveur de l'accessibilité financière. Le logement abordable du marché, même subventionné, ne l'est généralement que pendant une période déterminée avant de passer à des loyers du marché.

Les entrepreneurs privés peuvent proposer des logements abordables, généralement en bénéficiant de sommes provenant du gouvernement sous forme de prêts à faible taux d'intérêt et de subventions, pour une période d'accessibilité financière limitée.

Les logements communautaires hors marché, en revanche, sont abordables de façon permanente. Détenus par des organismes sans but lucratif axés sur une mission, ces logements sont définitivement soustraits aux pressions spéculatives du marché. Il ne s'agit pas seulement d'un bien social ; c'est un investissement à long terme et financièrement responsable dans le système de logement canadien.

L'abordabilité des logements est mieux assurée par des gestionnaires de logements communautaires hors marché. Ces derniers sont axés sur une mission. Ils bénéficient également des mêmes aides gouvernementales sous forme de prêts à faible taux d'intérêt et de subventions, mais s'engagent à garantir l'accessibilité financière à perpétuité. De plus, animés par leur mission sociale, ils sont motivés à mobiliser des fonds supplémentaires provenant de sources philanthropiques, d'autres ordres de gouvernement, d'investissements à impact social et de leurs propres capitaux afin que leurs résultats financiers servent leur objectif social, et non le profit.

Même dans un contexte où les loyers sont en baisse, les nouveaux logements locatifs qui arrivent aujourd'hui sur le marché sont inabordables pour de nombreuses personnes. Dans de nombreuses villes, les nouveaux appartements d'une chambre sont proposés à plus de 2 000 dollars par mois, ce qui nécessite un revenu supérieur à 80 000 dollars. Or, le revenu médian des locataires au Canada était de 62 000 dollars en 2023, et celui des personnes ayant un besoin urgent de logement n'était que de 31 280 dollars. Le marché privé n'est tout simplement pas en mesure de répondre aux besoins de ces ménages. Seul le secteur non marchand le peut.

L'investissement dans le logement social stimule la productivité

Nous savons que l'investissement dans le logement communautaire hors marché n'est pas seulement un impératif social, mais aussi un impératif économique. Un logement stable et abordable est essentiel à la productivité. Aligner le parc de logements communautaires du Canada sur la moyenne de l'OCDE permettrait de stimuler la productivité économique de 5,7 % à 9,3 %¹, ce qui est considérable. L'inverse est tout aussi vrai : l'insécurité en matière de logement freine l'économie, réduit la mobilité de la main-d'œuvre et augmente les dépenses publiques en matière de santé, de services sociaux et d'interventions d'urgence.

Les fournisseurs de logements communautaires hors marché sont également des acteurs économiques importants à part entière : ils emploient des travailleurs locaux, achètent des biens locaux et réinvestissent dans les collectivités. L'investissement de MC dans le secteur hors marché est un investissement dans les économies locales.

Nous devons plus que doubler le secteur du logement hors marché

Le secteur du logement hors marché au Canada représente actuellement environ 4,54 % du parc immobilier total, en baisse par rapport au sommet de 5,2 % atteint en 1996.² Le rapport de recherche 2025 de l'ACHRU sur l'augmentation du logement hors marché estime le parc actuel à environ 758 000 à 796 000 logements. Tant la Banque Scotia (*Canadian Housing Affordability Hurts*, 2023)³ que la RBC (*La grande reconstruction*)⁴ soulignent l'urgence économique d'étendre le logement social, notant que la résolution de la pénurie de logements au Canada est essentielle à la compétitivité et à la résilience économiques à long terme.

Les intervenants et les chercheurs se sont mis d'accord sur l'objectif de doubler le parc de logements communautaires hors marché. Pour y parvenir, il faudrait produire plus de 750 000 logements.⁵ Atteindre cet objectif en 15 ans nécessiterait de construire 50 000 logements hors marché par an. Cette ambition est importante, mais réalisable si la volonté politique et les investissements sont maintenus.⁶

Le projet de loi C-20 et le programme Maisons Canada représentent une possibilité de renverser des décennies de déclin dans le secteur du logement hors marché. Nous exhortons ce comité à veiller à ce que la législation et le mandat de MC soient conçus pour saisir cette occasion.

1 Deloitte Canada. *Étude économique : L'impact du logement communautaire sur la productivité*. ACHRU 2023.

2 Steve Pomeroy. *« Un double-double, s'il vous plaît » : savoir d'où on part pour augmenter le nombre de logements hors marché*. ACHRU. 2025.

3 Rebekah Young. *Canadian Housing Affordability Hurts*. Scotiabank. 2023.

4 Robert Hogue. RBC. *La grande reconstruction : sept façons de remédier à la pénurie de logements au Canada*.

5 Steve Pomeroy. *Un double-double, s'il vous plaît : savoir d'où l'on part pour augmenter le nombre le logement hors marché*. ACHRU. 2025.

6 Ibid.

Les points forts du programme « Maisons Canada »

L'ACHRU a collaboré activement avec le gouvernement du Canada tout au long de l'élaboration du programme « Maisons Canada ». Et nous poursuivrons cette collaboration à mesure que MC s'acquitte de son mandat. Nous tenons à être clairs : l'ACHRU soutient fermement de nombreux aspects de l'orientation prise par MC. Nous en soulignons les éléments les plus importants ci-dessous.

Une plus grande souplesse en matière de financement et de subventions

L'une des améliorations les plus significatives du modèle de MC réside dans la large gamme d'instruments de financement dont dispose l'agence. Comparée aux programmes antérieurs de la SCHL, qui étaient souvent rigides et normatifs dans leur conception, l'approche par portefeuille de MC permet des solutions plus créatives et adaptées au contexte. Les projets de logement hors marché sont complexes et diversifiés : les besoins d'un fournisseur de logements autochtones dans le Nord sont très différents de ceux d'un grand projet de réaménagement coopératif en milieu urbain. La flexibilité intégrée au mandat de MC crée un espace pour cette diversité.

Les enseignements tirés du Fonds pour le logement abordable de la SCHL sont instructifs à cet égard : la flexibilité dans la conception des programmes conduit à de meilleurs résultats. Une approche uniforme ne répond jamais à la situation des collectivités qui en ont le plus besoin. Nous sommes heureux d'apprendre que MC semble avoir intégré cette leçon.

Mesures de l'accessibilité financière fondées sur le revenu

L'ACHRU se félicite vivement de l'adoption par MC de mesures de l'accessibilité financière fondées sur le revenu. Dans le cadre de certains programmes antérieurs de la SCHL, l'accessibilité financière était évaluée par rapport aux loyers du marché, une approche déconnectée des revenus réels des personnes qui avaient le plus besoin d'un logement abordable.

Le passage à des normes d'accessibilité financière fondées sur le revenu constitue une avancée majeure et significative. Cela garantit que les logements soutenus par MC sont véritablement abordables pour les personnes qui en ont besoin, et non pas seulement abordables au sens technique et relatif au marché. Il s'agit d'une politique nettement meilleure, et nous félicitons le gouvernement d'avoir apporté ce changement.

Financement dédié aux logements avec services de soutien et aux logements de transition

L'ACHRU se réjouit de l'inclusion, dans le mandat de MC, d'un financement dédié de 1 milliard de dollars pour les logements avec services de soutien et les logements de transition. Ce type de logement, qui combine un logement stable et des services de soutien complets, est absolument essentiel pour les personnes en situation d'itinérance ou exposées à un risque sérieux d'itinérance. Il s'agit également de l'un des types de logements les plus difficiles à financer par les voies conventionnelles, car la viabilité économique des logements avec services de soutien ne peut être assurée sans un investissement public dédié et continu.

La décision d'intégrer cette source de financement directement au sein de MC témoigne d'une compréhension plus fine de ce qu'il faut pour mettre fin à l'itinérance. Les briques et le béton ne suffisent pas à eux seuls; la stabilité du logement pour les personnes les plus vulnérables nécessite des services de soutien intégrés.

Les recommandations de l'ACHRU

Bien que l'ACHRU soutienne globalement le projet de loi C-20 et l'initiative Maisons Canada, nous estimons qu'il existe des moyens importants de renforcer la législation et le mandat de MC afin de garantir que cette initiative réponde aux besoins du secteur du logement communautaire hors marché et des personnes qui en dépendent. Voici nos recommandations.

Recommandation 1 : Donner explicitement la priorité au logement hors marché

L'accessibilité financière est un élément important du mandat de MC, mais le terme « accessibilité financière » est vague et général et ne fournit pas une orientation suffisante à long terme pour une nouvelle société d'État.

L'ACHRU recommande vivement que le projet de loi C-20, la Loi sur Maisons Canada, soit amendé afin de donner des orientations claires aux générations futures et d'inclure le mandat public de MC :

1. « Accroître la proportion de logements hors marché, axés sur la mission et qui produisent des logements abordables pour les ménages à faibles et moyens revenus. »
2. « Contribuer à créer les conditions d'un secteur du logement hors marché à forte capacité et axé sur la croissance, capable de se développer, fondé sur des partenariats nouveaux et innovants et moins dépendant des subventions gouvernementales continues. »

Recommandation 2 : Adopter des objectifs clairs pour le programme « Maisons Canada »

L'une des lacunes les plus importantes du cadre actuel de ce programme est l'absence d'objectifs clairs, mesurables et axés sur les résultats. L'ambition sans obligation de rendre des comptes n'est pas suffisante. Si nous ne définissons pas ce qu'est le succès, nous ne pouvons pas le mesurer.

L'ACHRU demande au comité de recommander que Maisons Canada adopte un ensemble solide d'objectifs, notamment :

- Des objectifs explicites visant à accroître la proportion globale de logements communautaires hors marché dans le parc immobilier canadien, y compris les logements avec services de soutien.
- Des objectifs spécifiques visant à accroître l'offre de logements communautaires destinés aux Autochtones et gérés par des Autochtones.
- Le nombre minimal de nouveaux logements que MC espère créer ;
- Des objectifs concernant les nouveaux logements abordables pour les personnes à revenus modestes, faibles et très faibles (conformément au cadre d'accessibilité financière existant de MC).

Des objectifs clairs et rendus publics remplissent plusieurs fonctions importantes. Ils offrent au secteur du logement communautaire hors marché la certitude dont il a besoin pour planifier, investir et construire. Ils instaurent également une obligation de rendre des comptes pour MC et pour le gouvernement. Enfin, ils indiquent à toute la population canadienne ce que cet investissement historique dans le logement vise à accomplir.

Recommandation 3 : Donner la priorité aux fournisseurs de logements « pour les Autochtones, par les Autochtones »

Le Canada est confronté à une crise profonde et urgente en matière de logement autochtone, notamment pour les peuples autochtones vivant en milieu urbain, rural et nordique, en dehors des territoires sous administration autochtone. Cette population a été chroniquement négligée par les programmes fédéraux de logement. Il en résulte un déficit critique et croissant en matière de logement pour les Autochtones vivant loin de leurs collectivités d'origine.

Le Caucus autochtone de l'ACHRU réclame depuis longtemps des solutions de logement conçues, mises en œuvre et gérées par les Autochtones. Ce principe « pour les Autochtones, par les Autochtones » n'est pas seulement une question d'autodétermination, conforme aux engagements juridiques du Canada en vertu de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2021); c'est aussi une question d'efficacité. Les fournisseurs de logements dirigés par des Autochtones comprennent les réalités culturelles, historiques et pratiques des collectivités qu'ils servent.

Le rapport du Conseil national du logement sur le logement des Autochtones en milieu urbain, rural et nordique propose un ensemble complet de recommandations sur la manière de combler ce fossé, et l'ACHRU encourage vivement ce comité à tenir compte de ces conclusions. En ce qui concerne spécifiquement le projet de loi C-20, nous recommandons que le programme « Maisons Canada » (MC) inclue :

- Un financement destiné aux fournisseurs de logements dirigés par des Autochtones qui desservent les peuples autochtones en milieu urbain, rural et nordique;
- Une représentation autochtone significative au sein de la gouvernance et de la conception des programmes de MC;
- Un plan concret sur la manière dont le programme « Maisons Canada » collaborera avec les fournisseurs de logements autochtones en milieu urbain, rural et nordique pour combler le déficit de logements existant.

Le programme « Maisons Canada » ne doit pas reproduire les échecs des programmes fédéraux de logement précédents en traitant le logement des Autochtones en milieu urbain, rural et nordique comme une question secondaire. Ce programme doit s'engager sur une voie qui place véritablement les fournisseurs de logements autochtones au centre de ses préoccupations.

Recommandation 4 : Préserver et protéger la flexibilité des pouvoirs de prêt de MC

L'ACHRU soutient fermement la grande diversité des instruments de financement dont dispose Maisons Canada, et nous exhortons cette commission à veiller à ce que cette flexibilité soit préservée et maintenue à mesure que l'agence se développe. L'approche par portefeuille actuellement adoptée par MC, qui offre un éventail de types de projets, de mécanismes de financement et de modèles de partenariat, est exactement le modèle qu'il faut pour une agence nationale du logement dotée d'un mandat diversifié.

Le secteur du logement communautaire hors marché a appris, à ses dépens, que les programmes rigides et normatifs échouent systématiquement à répondre aux besoins des projets les plus complexes et les plus urgents. Cette flexibilité doit toutefois s'accompagner d'objectifs clairs axés sur les résultats et d'un mandat organisationnel très précis.

Nous encourageons le comité à préserver la flexibilité du financement accordé à MC dans le cadre du projet de loi tel qu'il est présenté, tout en veillant à ce que l'organisation reste clairement axée sur son mandat, qui consiste à fournir des logements abordables pour la collectivité, non marchands.

Recommandation 5 : Garantir des sources de financement prévisibles, stables et à long terme

La construction de logements est un processus qui s'étend sur plusieurs années. À l'instar de tout promoteur immobilier, les organismes de logement communautaire hors marché opèrent selon des délais de longue haleine : la recherche de terrains, la consultation des collectivités, la finalisation des plans et l'obtention des autorisations, ainsi que la mise en place du financement, peuvent prendre des années avant qu'un seul logement ne soit construit. Les décisions que les fournisseurs de logements prennent aujourd'hui quant à ce qu'il faut construire détermineront l'offre de logements disponible dans cinq à dix ans.

Cette réalité a une implication cruciale pour MC : la certitude et la stabilité du financement importent autant que le montant. Des cycles de financement imprévisibles entraînent des retards dans les projets, l'annulation de développements et une réduction du nombre de logements abordables en cours de réalisation.

L'ACHRU salue la capitalisation initiale de 13 milliards de dollars de Maisons Canada comme une première étape importante et significative. Cependant, nous tenons à être francs avec ce comité : le calendrier actuel de cinq ans et le niveau de financement prévu ne permettront pas d'atteindre l'ampleur et le rythme de croissance du logement hors marché dont le Canada a besoin. Si nous voulons plus que doubler le secteur du logement hors marché et construire un système de logement solide et durable qui sera au cœur d'un Canada fort, le financement de MC doit être maintenu et étendu au-delà de l'horizon d'investissement initial.

L'ACHRU recommande que le gouvernement s'engage à mettre en place un cadre de financement à long terme pour MC qui s'étend bien au-delà de la période initiale de cinq ans, offrant ainsi au secteur la stabilité dont il a besoin pour planifier et investir.

Les décisions prises aujourd'hui en matière de financement du logement détermineront l'offre de logements dont disposera le Canada en 2030, 2035 et au-delà. Un pipeline de financement stable et à long terme qui donne la priorité au logement communautaire hors marché constitue un investissement non seulement dans le logement, mais aussi dans la résilience économique et la cohésion sociale du Canada.

Conclusion

L'ACHRU remercie le comité de lui avoir donné l'occasion de présenter ce mémoire. Nous estimons que le projet de loi C-20 et le programme « Maisons Canada » permettent de repenser l'approche canadienne en matière de logement, une approche qui pourrait commencer à inverser des décennies de déclin dans le secteur du logement communautaire hors marché.

Pour que ce potentiel se concrétise, le programme « Maisons Canada » doit être conçu en faisant des fournisseurs de logements communautaires hors marché des partenaires véritables et essentiels du système canadien de logements abordables à long terme. Il doit être tenu de rendre compte de résultats clairs. Il doit bénéficier d'un financement adéquat et stable. Et il doit faire une place significative aux solutions de logement dirigées par les Autochtones.

L'ACHRU a été et restera profondément engagée auprès du gouvernement dans la mise en œuvre de Maisons Canada. Nous sommes prêts à travailler avec l'organisme, ce comité et tous les partenaires pour veiller à ce que cette initiative réponde à la situation des millions de Canadiens et de Canadiennes qui ont besoin et méritent un logement sûr, stable et abordable de façon permanente.

L'ACHRU

L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) est le porte-parole national du secteur du logement communautaire hors marché au Canada. L'ACHRU représente un ensemble diversifié de membres, comprenant des fournisseurs de logements à but non lucratif et coopératif, des organisations autochtones de logement, des associations provinciales et territoriales, des municipalités et d'autres acteurs du secteur du logement.

Nos membres sont chaque jour en première ligne face à la crise du logement au Canada : ils construisent, exploitent et gèrent des logements pour les personnes qui en ont le plus besoin : les personnes âgées à revenu fixe, les familles ayant un besoin de logement urgent, les personnes en voie de sortir de l'itinérance, les peuples autochtones en milieux urbain, rural et nordique, et bien d'autres encore.

L'ACHRU estime que la résolution de la crise du logement au Canada nécessite des mesures audacieuses et durables. Le marché seul ne peut pas et ne résoudra pas cette crise de l'accessibilité au logement. Nous avons besoin d'un secteur du logement communautaire hors marché solide, bien financé et abordable en permanence pour répondre aux besoins de millions de Canadiens et de Canadiennes.

La position centrale de l'ACHRU est claire : le Canada doit plus que doubler l'offre de logements communautaires hors marché.

Nous soutenons fermement la création de Maisons Canada (MC) et l'adoption du projet de loi C-20 visant à en faire une société d'État. Si elle est bien conçue, MC a le potentiel de devenir un outil puissant qui place le logement communautaire hors marché au cœur de la réponse du gouvernement fédéral, dans le cadre d'une Stratégie nationale du logement actualisée. Nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est donnée de présenter nos recommandations à ce comité.

Pour plus d'informations, veuillez communiquer avec :

Kenneth Milner
Directeur
Politiques et relations gouvernementales
Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
kenneth@chra-achru.ca