

2021

Programmes de logement et de lutte contre l'itinérance en Ontario



BRF

BUREAU DE LA RESPONSABILITÉ
FINANCIÈRE DE L'ONTARIO



À propos de ce document

Établi en vertu de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, le Bureau de la responsabilité financière (BRF) a pour mandat de fournir une analyse indépendante de la situation financière de la province, des tendances de l'économie provinciale et de toute autre question d'intérêt pour l'Assemblée législative de l'Ontario.

Le BRF produit une analyse indépendante à l'initiative du directeur de la responsabilité financière. Si un membre ou un comité de l'Assemblée en fait la demande, le directeur peut aussi exiger que le BRF entreprenne une recherche afin d'estimer les coûts financiers ou les avantages financiers pour la province de tout projet de loi ou proposition dont la compétence relève de la législature.

Ce rapport a été préparé à l'initiative du directeur de la responsabilité financière en réponse à une demande d'un membre de l'Assemblée législative. Conformément au mandat du BRF visant à fournir à l'Assemblée législative de l'Ontario une analyse économique et financière indépendante, ce rapport ne fait aucune recommandation.

Le présent rapport a été préparé par Michelle Gordon et Matthew Gurnham, qui ont travaillé sous la supervision de Luan Ngo et Jeffrey Novak.

Des évaluateurs externes ont commenté les premières ébauches du présent rapport. L'aide d'évaluateurs externes n'implique aucunement leur responsabilité en ce qui concerne le rapport final, laquelle repose entièrement sur le BRF.



BRF

BUREAU DE LA RESPONSABILITÉ
FINANCIÈRE DE L'ONTARIO



Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario
2, rue Bloor Ouest, bureau 900, Toronto (Ontario) M4W 3E2 | fao-on.org | info@fao-on.org | 416-644-0702
Ce document est également disponible en format accessible et peut être téléchargé au format PDF depuis notre site Web.

ISBN 978-1-4868-5068-6

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2021

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Résumé | 1 |
| 2 Introduction | 6 |
| Les besoins en matière de logement en Ontario | 6 |
| Programmes d'aide au logement et de lutte contre l'itinérance de la province | 8 |
| Évolutions récentes | 9 |
| Objectif et structure du présent rapport | 9 |
| 3 Présentation des programmes de logement | 10 |
| Dépenses des programmes de logement entre 2013-2014 et 2018-2019 | 10 |
| Aperçu des programmes de logement de la province | 12 |
| Ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province | 13 |
| Niveau d'aide | 16 |
| Implications pour la notion de besoins impérieux en matière de logement, de 2011 à 2018 | 17 |
| 4 Fin de programmes et Stratégie nationale sur le logement | 19 |
| Fin des financements engagés | 19 |
| La Stratégie nationale sur le logement | 20 |
| Les objectifs de la Stratégie nationale sur le logement | 21 |
| 5 Perspectives pour les programmes de logement | 23 |
| Prévisions de dépenses pour les programmes de logement | 23 |
| Incidence sur les ménages bénéficiaires | 24 |
| Incidence sur les besoins impérieux en matière de logement | 25 |
| 6 Présentation des programmes de lutte contre l'itinérance et perspectives | 28 |
| La volonté de mettre fin à l'itinérance chronique | 28 |
| Les programmes de lutte contre l'itinérance de la province | 29 |
| La province peut-elle éliminer l'itinérance chronique d'ici 2025? | 33 |
| 7 Annexes | 39 |
| A. Analyse complémentaire de la Stratégie nationale sur le logement | 39 |
| B. Préparation de ce rapport | 42 |

1 | Résumé

Le présent rapport évalue les programmes de logement et de lutte contre l'itinérance du gouvernement de l'Ontario (la province), met en évidence les changements récents intervenus dans les programmes ainsi que les dépenses, et évalue l'incidence de ces programmes sur les besoins impérieux en matière de logement¹ ainsi que le problème de l'itinérance chronique².

Programmes de logement de la province

- Les programmes de logement de la province fournissent des logements subventionnés aux ménages à revenus faibles et modérés admissibles de l'Ontario. Ces programmes sont classés en deux catégories principales : logements sociaux et logements abordables.
 - Les logements sociaux sont gérés par des organismes municipaux, des coopératives d'habitation et des organismes à but non lucratif. Ces organismes offrent principalement des logements pour lesquels les locataires paient des loyers indexés sur le revenu (LIR), ce qui signifie que le loyer est limité à 30 % du revenu brut du foyer.
 - Les programmes de logement abordable accordent des subventions de construction aux promoteurs qui, en retour, construisent des logements abordables (c.-à-d., à loyer inférieur au marché) dans leurs immeubles. Les programmes de logement abordable proposent également des suppléments au loyer, une aide pour l'accession à la propriété qui propose aux ménages des prêts à remboursement conditionnel pour la mise de fonds, ainsi que des financements pour la rénovation de logements en location ou en propriété.
 - En 2018-2019, environ 297 000 ménages ont reçu une aide dans le cadre des programmes de logement de la province. 189 000 ménages vivaient dans des logements de type LIR, 93 600 vivaient dans des logements à loyer inférieur au taux du marché, 7 200 ont bénéficié de suppléments au loyer et 7 300 ont profité d'une aide pour l'accession à la propriété.
- Les programmes de logement de la province sont financés conjointement avec le gouvernement fédéral par l'entremise d'ententes qui engagent les financements fédéral et provincial. Au total, entre 2013-2014 et 2018-2019, la province a dépensé 5 milliards de dollars dans ses programmes de logement. Sur cette somme, le gouvernement fédéral a versé 3,3 milliards de dollars, soit 67 %. La province a fourni le 1,7 milliard de dollars restant, soit 33 %³.

¹ Les besoins impérieux en matière de logement sont un indicateur mis au point par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) afin de repérer les ménages qui ont besoin d'une aide financière pour se loger. Un ménage présente des besoins impérieux en matière de logement si les personnes qui le composent ne vivent pas dans un logement acceptable et si son revenu avant impôts n'est pas suffisant pour accéder à un logement acceptable. Un logement est considéré comme acceptable si le coût total du logement est égal ou inférieur à 30 % du revenu avant impôts du ménage, s'il comporte le nombre approprié de chambres pour la taille du ménage et si ce logement ne nécessite pas de rénovations majeures. En 2018, 13,9 % des ménages en Ontario présentaient des besoins impérieux en matière de logement. Ce pourcentage était supérieur à la moyenne canadienne de 11,6 % et était également le deuxième taux le plus élevé de toutes les provinces.

² L'itinérance chronique fait référence aux personnes qui sont actuellement sans-abri et qui ont été sans-abri depuis au moins six mois au cours de la dernière année. En 2018, les municipalités de l'Ontario ont rapporté qu'il y avait plus de 16 000 Ontariennes et Ontariens sans-abri chaque nuit.

³ Les municipalités dépensent également approximativement 1 milliard de dollars chaque année en lien avec les programmes de logement de la province. Contrairement à la contribution du gouvernement fédéral, les dépenses des municipalités ne sont pas comptabilisées comme des dépenses par la province.

- En 2018-2019, la province a dépensé 701 millions de dollars pour ses programmes d'aide au logement. Cela correspond au niveau de dépenses entre 2013-2014 et 2015-2016, mais est considérablement inférieur aux dépenses de 2016-2017 (1,2 milliard de dollars) et de 2017-2018 (1 milliard de dollars), principalement en raison de programmes à durée limitée (par ex., le Fonds pour l'infrastructure sociale) et de programmes créés en 2016-2017, mais annulés en 2018-2019 (par ex., le Programme amélioré de modernisation des immeubles de logements sociaux financé par le Programme de plafonnement et d'échange).
- Le niveau d'aide offert aux ménages par les programmes de logement de la province varie selon le type d'aide et reflète les différences de nature des programmes.
 - En 2018, les ménages vivant dans des logements de type LIR ont reçu une prestation annuelle moyenne de 6 300 dollars, alors que de leur côté les ménages habitant des logements à loyer inférieur au taux du marché ont reçu une prestation annuelle moyenne de 3 800 dollars et que les suppléments au loyer ont fait bénéficier les ménages de 4 500 dollars d'aide en moyenne.
 - Par comparaison, le BRF estime que l'écart d'accessibilité pour combler les besoins impérieux en matière de logement était d'environ 4 000 dollars en 2018. Cela représente le montant moyen de revenu avant impôts nécessaire pour sortir un ménage des besoins impérieux en matière de logement.
 - Ainsi, les logements de type LIR et les suppléments au loyer étaient suffisants, en moyenne, pour éliminer l'écart d'accessibilité et pour sortir un ménage des besoins impérieux en matière de logement. À l'inverse, la prestation moyenne fournie pour les logements à loyer inférieur au taux du marché (3 800 dollars) était inférieure à l'écart d'accessibilité moyen (4 000 dollars), ce qui implique qu'un ménage moyen vivant dans de type de logement ne pouvait se sortir des besoins impérieux en matière de logement. Globalement, le BRF a calculé qu'en 2018, 31 % des locataires ayant bénéficié d'une aide dans le cadre des programmes de logement de la province étaient toujours dans les besoins impérieux en matière de logement.
- Depuis 2011, le nombre de ménages ontariens présentant des besoins impérieux en matière de logement a augmenté, alors que le nombre de ménages ayant reçu une aide au logement grâce aux programmes de la province a diminué.
 - Entre 2011 et 2018, le nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement est passé de 616 900 à 735 000, une augmentation de 118 100, soit 19,1 %.
 - Sur la même période, le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide au logement a baissé de 12 300, soit 4 %, passant de 309 500 à 297 200.
 - L'augmentation du nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement, combinée à une baisse du nombre de ménages ayant reçu une aide au logement, a conduit à une augmentation des besoins insatisfaits en matière de logement social. La liste d'attente pour un logement social de la province a augmenté de 27 % au cours de cette période⁴, et de nombreux ménages ont attendu plus de 10 ans pour obtenir un logement social.

⁴ La liste d'attente pour un logement social de la province représente une compilation de données reçues des gestionnaires de services municipaux. Elle peut inclure un double comptage des personnes présentes sur plusieurs listes d'attente locales.

Perspectives pour les programmes de logement de la province

- Entre 2018-2019 et 2027-2028, plus de 80 % du financement fédéral-provincial engagé dans les programmes de logement de la province prendra fin et sera remplacé par trois nouveaux programmes⁵ créés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement (SNL).
 - Dans le cadre de la SNL, la province et le gouvernement fédéral se sont engagés à dépenser 4 milliards de dollars dans les programmes de logement de la province entre 2019-2020 et 2027-2028⁶. Cette somme comporte 2,9 milliards de dollars du gouvernement fédéral et 1,1 milliard de dollars de la province.
- Après la prise en compte des programmes qui prennent fin et des nouveaux engagements de financement qui s'inscrivent dans la SNL, le BRF prévoit que les dépenses annuelles de la province pour les programmes de logement resteront inférieures au niveau de 2018-2019 jusqu'en 2024-2025, étant donné que les nouveaux financements des programmes de la SNL ne compenseront pas les financements perdus en raison de l'expiration des accords.
 - Entre 2019-2020 et 2027-2028, les dépenses annuelles pour les programmes de logement de la province s'établiront en moyenne à 696 millions de dollars. Cela est considérablement moins que les dépenses annuelles moyennes engagées par la province entre 2014-2015 et 2018-2019, qui s'élevaient à 856 millions par an.
- Le BRF prévoit que le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province devrait atteindre 352 500 en 2027-2028, ce qui représente une augmentation de 55 300 par rapport à 2018-2019⁷. Cela représente l'augmentation nette de l'aide au logement en provenance des programmes de la SNL.
- Le BRF estime que le nombre total de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement atteindra 815 500 en 2027, une augmentation de 80 500 ménages par rapport à 2018⁸.
 - La croissance de la population et les coûts plus élevés du logement feront plus que contrebalancer la croissance du revenu des ménages et l'aide supplémentaire fournie par les programmes de logement de la province dans le cadre de la SNL.
 - Sur les 55 300 ménages supplémentaires qui bénéficieront d'une aide dans le cadre des programmes de la province en 2027-2028, seulement 27 100 (49 %) sortiront du groupe des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement. Cela est largement dû au nouveau programme de supplément au loyer transférable, intitulé Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL), de la SNL. Bien que ce programme soit prévu pour cibler les populations vulnérables⁹, le BRF estime que le niveau d'aide fournie ne sera pas suffisant pour sortir la plupart des bénéficiaires des besoins impérieux en matière de logement.

⁵ Les trois nouveaux programmes sont l'Initiative Canada-Ontario de logement communautaire (ICOLC), l'Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement (IPOL) et l'Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL).

⁶ L'estimation de 4 milliards de dollars inclut 35 millions de dollars de dépenses provinciales en 2018-2019 qui ont été alloués aux dépenses engagées dans le cadre de la SNL et 168 millions de dollars pour le programme ACOL que la province dépensera en 2028-2029.

⁷ Cela représente une augmentation de 45 200 ménages bénéficiaires de suppléments au loyer et de 15 100 logements de type LIR supplémentaires, ainsi qu'une perte de 5 000 locations à un taux inférieur au marché.

⁸ Après la prise en compte de la croissance de la population, la part des ménages de la province présentant des besoins impérieux en matière de logement restera inchangée en 2027 par rapport à 2018, soit 13,9 %.

⁹ Les populations vulnérables incluent les survivants de violence familiale et du trafic de personnes, les personnes sans-abri ou qui risquent de le devenir, les peuples autochtones et les personnes handicapées.

Présentation des programmes de lutte contre l'itinérance

- Le BRF estime qu'il y a plus de 16 000 Ontariennes et Ontariens qui sont sans-abri chaque nuit; parmi ceux-ci, 40 à 60 % sont en itinérance chronique¹⁰.
- Les programmes d'aide au logement de la province ont pour objectif central de mettre fin à l'itinérance chronique d'ici la fin 2025¹¹.
 - La province gère trois programmes de lutte contre l'itinérance qui ont deux objectifs principaux : que les personnes sans-abri puissent obtenir et conserver un logement, et que les personnes qui risquent de devenir sans-abri puissent rester dans leur logement.
 - De plus, les programmes de logement de la province jouent un rôle dans la réponse au problème de l'itinérance en aidant les ménages sans-abri ou qui risquent de le devenir à accéder à un logement abordable¹².
- Entre 2013-2014 et 2020-2021, les dépenses provinciales dans les programmes¹³ de logement de base ont augmenté en moyenne annuellement de 8 % en raison de nouvelles dépenses engagées pour résoudre le problème de l'itinérance chronique. Entre 2014-2015 et 2018-2019, le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de lutte contre l'itinérance a également augmenté d'environ 5 % par an.

La province peut-elle éliminer l'itinérance chronique d'ici 2025?

Le BRF a conclu qu'il est peu probable que la province atteigne son objectif de mettre fin à l'itinérance chronique en Ontario d'ici 2025 sans de nouvelles mesures politiques. Cela tient aux raisons suivantes :

- Depuis 2014, la fréquentation des refuges augmente à Ottawa et Toronto, principalement en raison de l'augmentation du nombre de familles qui fréquentent les refuges et de l'allongement de la durée des séjours des personnes. Cela reflète la difficulté croissante pour les personnes et les familles sans-abri d'acquérir un logement et de sortir de l'itinérance.
- Sur les trois prochaines années, le BRF prévoit que les dépenses de base des programmes de lutte contre l'itinérance de la province augmenteront selon une moyenne annuelle de 3,4 %, pour passer de 403 millions de dollars en 2019-2020 à 446 millions de dollars en 2022-2023. Cette croissance des dépenses est considérablement plus faible que la croissance de 8 % observée entre 2013-2014 et 2020-2021.
- La Stratégie de réduction de la pauvreté 2020-2025 de la province ne prévoit aucune dépense supplémentaire pour les programmes de lutte contre l'itinérance (au-delà du taux de croissance annuel moyen de 3,4 % indiqué ci-dessus¹⁴) et ne donne pas de réponse à l'engagement de la province d'éradiquer l'itinérance chronique. Cependant, cette nouvelle stratégie met en avant que l'augmentation du nombre de logements abordables dans le cadre de la SNL est une mesure clé du soutien aux personnes sans-abri ou qui risquent de devenir sans-abri.
- Le BRF a relevé deux indicateurs clés afin de mesurer l'impact des programmes de logement de la province sur l'itinérance en Ontario.

¹⁰ Basé sur les données provenant de nombreuses collectivités en Ontario qui ont conduit un dénombrement des personnes sans-abri en 2018.

¹¹ Bien que la volonté de mettre fin à l'itinérance chronique en 2025 était un engagement pris par le gouvernement précédent, le ministère des Affaires municipales et du Logement a confirmé au BRF que cet engagement reste une priorité du gouvernement.

¹² Presque la totalité des personnes sans-abri en Ontario déclarent que l'absence de logements abordables et les longues listes d'attente pour accéder à un logement social sont les principales raisons pour lesquelles elles ne peuvent pas obtenir ou conserver un logement.

¹³ Exclut les dépenses temporaires liées à la COVID-19 en 2020-2021.

¹⁴ Exclut les fonds d'aide temporaire liés à la COVID-19 en 2020-2021.

- Le premier indicateur porte sur la capacité des personnes sans-abri à sortir de l'itinérance grâce à l'aide fournie par les programmes de logement. Entre 2011-2012 et 2018-2019, le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide des programmes de logement de la province a diminué de 4 %. Cela a contribué à une augmentation de 19 % du nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement et à une augmentation de 27 % de la liste d'attente pour accéder à un logement social.
 - Dans une démarche prospective, le BRF prévoit que le nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement augmentera pour passer de 735 000 en 2018 à 815 500 en 2027. La croissance prévue des besoins impérieux en matière de logement conduira à une demande accrue de l'aide fournie par les programmes de logement, conduisant à une liste d'attente encore plus longue en 2027. Ainsi, la capacité de la province à réduire l'itinérance chronique en permettant aux personnes sans-abri d'accéder à des logements abordables grâce aux programmes de logement sera limitée.
- Le second indicateur porte sur les besoins d'hébergement des ménages qui risquent de se retrouver sans-abri. Cela est mesuré par le nombre de ménages vivant dans la pauvreté qui dépensent 50 % ou plus de leurs revenus pour se loger. Ces ménages ayant un « besoin de logement élevé » présentent un risque élevé de perdre leur logement et de se retrouver sans-abri.
 - Globalement, le BRF prévoit que le nombre de ménages ayant un « besoin de logement élevé » diminuera d'environ 19 600 entre 2018 et 2025, grâce principalement au programme ACOL qui met la priorité sur les ménages présentant les besoins les plus élevés¹⁵. Cependant, en 2025, on estime qu'environ 159 800 ménages à « besoin de logement élevé » en Ontario présenteront encore un risque élevé de perdre leur logement ou de devenir sans-abri.

¹⁵ Bien que l'aide apportée par le programme ACOL ne garantisse pas qu'un ménage sorte des besoins impérieux en matière de logement, elle est suffisante pour s'assurer que les ménages avec un « besoin de logement élevé » ne soit plus à risque de devenir sans-abri.

2 | Introduction

Les besoins en matière de logement en Ontario

En 2019, le gouvernement du Canada a reconnu l'accès à un logement adéquat comme un droit fondamental. Dans sa *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, le gouvernement fédéral a affirmé que « le logement revêt un caractère essentiel pour la dignité inhérente à la personne humaine et pour son bien-être » et il a également reconnu l'incidence de l'accès à un logement abordable sur la situation sociale, économique, de santé et environnementale¹⁶. Les ménages qui n'ont pas les moyens financiers de payer un logement adéquat doivent souvent choisir entre se priver d'autres biens de première nécessité ou vivre dans un logement inadapté à leurs besoins. L'incapacité à accéder à un logement financièrement abordable met également les ménages en danger de devenir sans-abri et empêche les personnes sans-abri de se procurer un logement.

Les besoins impérieux en matière de logement sont un indicateur élaboré par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) afin de repérer les ménages qui ont besoin d'une aide financière pour se loger. Un ménage présente des besoins impérieux en matière de logement si les personnes qui le composent ne vivent pas dans un logement acceptable et si son revenu avant impôts n'est pas suffisant pour accéder à un logement acceptable. Un logement est considéré comme acceptable si le coût total du logement est égal ou inférieur à 30 % du revenu avant impôts du ménage, s'il comporte le nombre approprié de chambres pour la taille du ménage et si ce logement n'a pas besoin de rénovations majeures.

Entre 2011 et 2018, le nombre de ménages relevant de la définition des besoins impérieux en matière de logement en Ontario a augmenté pour passer de 619 900¹⁷ à 735 000¹⁸. Cette augmentation est le résultat de l'augmentation des prix, aussi bien pour la vente que la location immobilières, qui a progressé nettement plus vite que les revenus¹⁹, mais également de l'évolution démographique et de la baisse de l'aide au logement prévue par les programmes de logement de la province. Globalement, en 2018, 13,9 % des ménages en Ontario présentaient des besoins impérieux en matière de logement. Ce pourcentage était supérieur à la moyenne canadienne de 11,6 % et était également le deuxième taux le plus élevé de toutes les provinces²⁰. Le niveau élevé de cet indicateur en Ontario est largement dû au caractère inabordable des logements, et 90 % des ménages relevant de cet indicateur vivent dans des résidences considérées comme inabordables par rapport à leurs revenus²¹.

¹⁶ *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (L.C. 2019, ch. 29, art. 313).

¹⁷ Statistique Canada : *Recensement du Canada*, 2011.

¹⁸ Statistique Canada : *Enquête canadienne sur le logement*, 2018.

¹⁹ Entre 2011 et 2018, le prix de revente moyen du marché des habitations résidentielles en Ontario a augmenté de 68 % et le loyer moyen du marché a augmenté de 29 %, tandis que le revenu personnel médian a augmenté de 24 %.

²⁰ Statistique Canada : *Enquête canadienne sur le logement*, 2018. En 2011, le taux des besoins impérieux en matière de logement en Ontario était de 13,4 % et la moyenne canadienne était de 12,5 %. Statistique Canada : *Recensement du Canada*, 2011.

²¹ <https://www.ontario.ca/fr/document/renouvellement-du-secteur-du-logement-communautaire-le-plan-d'action-de-lontario-lie-la-strategie/besoins-en-matiere-de-logement-en-ontario>.

Figure 2-1 : L'Ontario présente le deuxième taux le plus élevé du Canada pour l'indicateur de besoins impérieux en matière de logement (%), 2018



Source : Enquête canadienne sur le logement, 2018 et BRF.

Le coût élevé des logements par rapport aux revenus met également les ménages en danger de se retrouver sans-abri et empêche les personnes sans-abri de se procurer un logement. Le BRF estime qu'en 2018, plus de 179 000 ménages ayant des besoins élevés²² en Ontario vivaient dans des logements qui étaient « extrêmement inabordables ». Ces ménages vivent dans la pauvreté et dépensent plus de la moitié de leurs revenus pour se loger. On considère que les ménages ayant des « besoins élevés en matière de logement » présentent un risque d'itinérance parce qu'ils n'ont pas un revenu suffisant pour acquérir un logement acceptable sur le marché immobilier.

Le caractère inabordable des logements empêche également les personnes et les familles sans-abri d'acquérir un logement acceptable. En 2018, les municipalités de l'Ontario ont rapporté qu'il y avait plus de 16 000 Ontariennes et Ontariens sans-abri chaque nuit²³. La plupart de ces personnes vont dans des abris et des établissements de traitement gérés par les municipalités, mais elles vivent également dehors. De plus, à mesure que les logements deviennent de plus en plus inabordables, les ménages de l'Ontario vivent dans des logements provisoires pour sans-abri, tels que des refuges d'urgence, pendant des périodes prolongées²⁴. Presque toutes les personnes et familles sans abri en Ontario déclarent vouloir un logement stable et permanent, et beaucoup invoquent les difficultés d'accès à des logements abordables comme l'obstacle principal les empêchant de sortir de l'itinérance²⁵.

²² Dans le présent rapport, les ménages ayant un « besoin de logement élevé » ont un revenu après impôts inférieur au seuil de la Mesure de faible revenu, comme définie par Statistique Canada, et dépensent 50 % ou plus de leur revenu brut pour le logement.

²³ Dénombrement de 2018 des personnes sans-abri dans les municipalités de York, de Toronto, de Peel, de Durham, d'Ottawa, de Niagara, de Thunder Bay, de Waterloo, de Peterborough, de Sudbury, de Nipissing, de Kingston, de Halton, de Guelph, de Brantford et de Belleville.

²⁴ Voir la section 6 pour l'analyse.

²⁵ *Ibidem*.

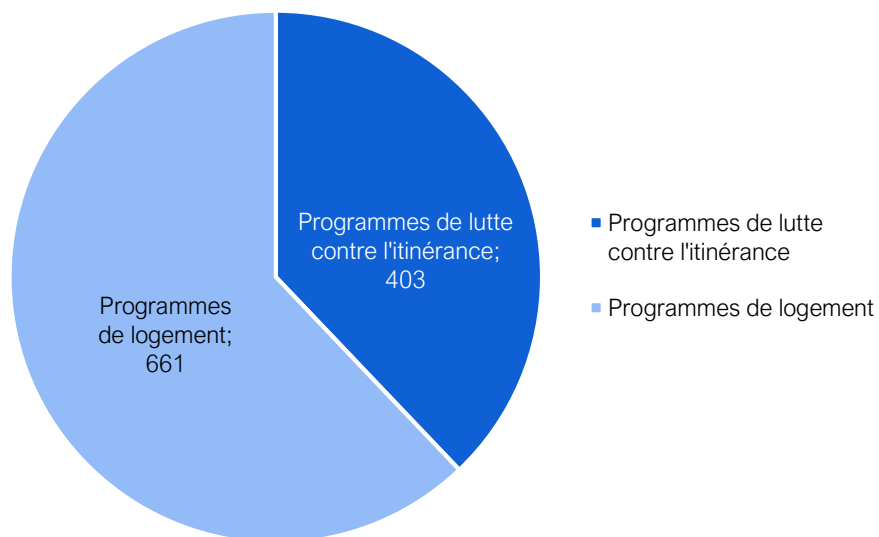
Programmes d'aide au logement et de lutte contre l'itinérance de la province

Afin de répondre aux besoins impérieux en matière de logement en Ontario, le gouvernement de l'Ontario (la province), par l'entremise du ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), propose des programmes d'aide au logement et de lutte contre l'itinérance en collaboration avec le gouvernement fédéral et les municipalités²⁶. Les programmes de logement du MAML proposent une aide aux ménages à revenus faibles et modérés et aux ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement par le biais de subventions directes pour le loyer, pour les rénovations de logements en location et en propriété, pour le financement de la construction d'habitations à loyer inférieur au taux du marché et enfin par des prêts à remboursement conditionnel pour l'accès à la propriété.

Les programmes de lutte contre l'itinérance du ministère viennent en aide aux ménages qui sont sans-abri ou qui risquent de le devenir. En plus de financer des refuges d'urgence et des logements de transition et de soutien afin d'aider les personnes sans-abri, ces programmes apportent une aide financière, ainsi que d'autres services, aux personnes qui risquent de se retrouver sans-abri pour leur éviter de perdre leur logement.

En 2019-2020, le ministère a dépensé 661 millions de dollars pour les programmes de logement et 403 millions de dollars pour les programmes de lutte contre l'itinérance, pour un total de 1,1 milliard de dollars.

Figure 2-2 : La province a dépensé 1,1 milliard de dollars dans les programmes de logement et de lutte contre l'itinérance en 2019-2020 (en millions de dollars)



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

²⁶ Dans le présent rapport, le terme « municipalité » fait référence aux gestionnaires de services municipaux et aux administrateurs de programmes autochtones.

Évolutions récentes

Les programmes de logement de la province sont partiellement financés par des accords avec le gouvernement du Canada. Plus de 80 % des financements fédéraux-provinciaux engagés pour financer les programmes de logement de la province devaient expirer entre 2018-2019 et 2027-2028. Cependant, le 30 avril 2018, la province et le gouvernement fédéral ont signé un nouvel accord bilatéral sur 10 ans qui doit remplacer les financements expirés destinés aux programmes de logement de l'Ontario, tout en augmentant l'aide globale. Cet accord s'inscrit dans la Stratégie nationale sur le logement (SNL) du gouvernement fédéral et engage 4 milliards de dollars de fonds fédéraux-provinciaux pour les programmes de logement de l'Ontario sur une période de 10 ans.

Les programmes d'aide au logement de la province ont pour objectif central la volonté de mettre fin à l'itinérance chronique d'ici la fin de 2025. Cette volonté est le résultat d'une recommandation du Comité consultatif d'experts sur l'itinérance de 2015 et constitue le point central de la Stratégie à long terme de logement abordable (SLTLA) élaborée en 2016 par la province²⁷. Bien que la volonté de mettre fin à l'itinérance chronique en 2025 était un engagement pris avant l'élection provinciale de juin 2018 et le changement de gouvernement, le MAML a confirmé au BRF que cet engagement reste une priorité du gouvernement.

Objectif et structure du présent rapport

L'objectif du présent rapport est d'examiner les programmes d'aide au logement et de lutte contre l'itinérance de la province, de relever les évolutions récentes des programmes et des dépenses, et d'évaluer l'incidence potentielle de ces programmes sur les besoins impérieux en matière de logement et sur l'itinérance chronique. Le présent rapport examine tout d'abord les dépenses des programmes de logement existants et l'évolution dans le temps du nombre de ménages aidés par les programmes de la province. Le rapport aborde ensuite les évolutions récentes des programmes et la transition du financement des anciens programmes de logement vers les nouveaux programmes qui s'inscrivent dans la SNL. Le rapport présente ensuite les prévisions du BRF pour les dépenses des programmes de logement et analyse l'impact des programmes de logement de la province sur la mise à disposition de logements subventionnés et sur les besoins impérieux en matière de logement. Le rapport conclut par une analyse des programmes de lutte contre l'itinérance de la province et sa volonté de mettre fin à l'itinérance chronique.

- La section 3 présente les programmes de logement de la province, les dépenses provinciales liées à ces programmes entre 2013-2014 et 2018-2019, le nombre de ménages qui ont bénéficié d'une aide et les implications pour les besoins impérieux en matière de logement en Ontario.
- La section 4 parle des changements intervenus dans les programmes de logement de la province, notamment de l'incidence de l'expiration des accords financiers fédéraux-provinciaux et de l'objectif de la province qui s'inscrit dans la SNL.
- La section 5 fait une projection des dépenses des programmes de logement jusqu'en 2027-2028 et essaie de prévoir comment les programmes de logement de la province inscrits dans la SNL affecteront le parc de logements disponibles et les besoins impérieux en matière de logement en Ontario.
- La section 6 examine la volonté de la province de mettre fin à l'itinérance chronique en Ontario d'ici 2025 et évalue l'impact potentiel de la SNL sur cet engagement.

L'annexe B fournit des renseignements complémentaires sur l'élaboration du présent rapport, notamment une présentation de la méthodologie et des présuppositions sur lesquels s'est appuyé le BRF.

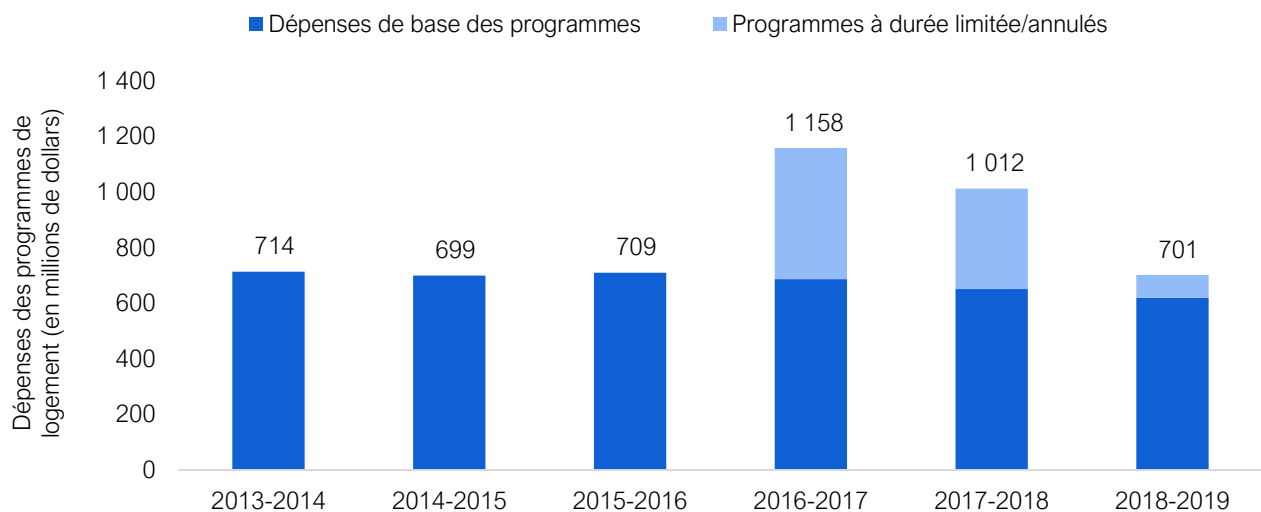
²⁷ <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=11038>.

3 | Présentation des programmes de logement

Dépenses des programmes de logement entre 2013-2014 et 2018-2019

En 2018-2019, la province a dépensé 701 millions de dollars pour ses programmes d'aide au logement. Cela correspond au niveau de dépenses entre 2013-2014 et 2015-2016, mais est considérablement inférieur aux dépenses de 2016-2017 et 2017-2018. Les dépenses des programmes de logement ont atteint 1,2 milliard de dollars en 2016-2017 et 1 milliard de dollars en 2017-2018 en raison de programmes limités dans le temps et de programmes instaurés en 2016-2017 puis annulés en 2018-2019. Ces derniers incluaient des programmes créés dans le cadre du Plan d'action contre le changement climatique de la province qui ont été annulés en 2018, ainsi que le Fonds pour l'infrastructure sociale (FIS) du gouvernement fédéral, qui était en vigueur entre 2016-2017 et 2018-2019.

Figure 3-1 : Dépenses des programmes de logement de l'Ontario, de 2013-2014 à 2018-2019 (en millions de dollars)



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Au total, les programmes limités dans le temps et les programmes annulés ont fait augmenter les dépenses d'aide au logement de 914 millions de dollars entre 2016-2017 et 2018-2019, y compris 397 millions de dollars de financement temporaire pour des programmes de logement existants s'inscrivant dans le FIS. Les 517 millions de dollars restant correspondent à des dépenses d'investissement dans des « programmes verts » destinés à rénover et améliorer l'efficacité énergétique des logements subventionnés.

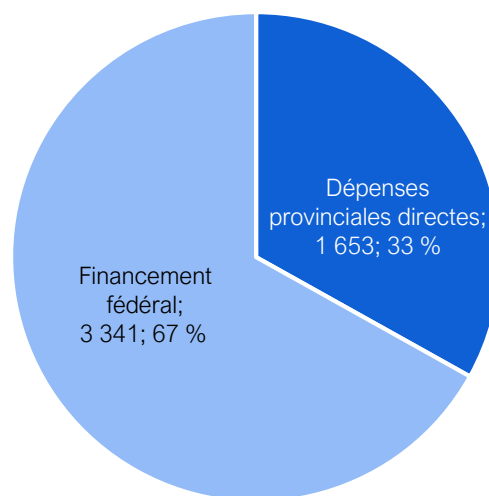
Le financement des « programmes verts » comprenait 200 millions de dollars en financements ponctuels provenant du FIS et destinés aux réparations et aux rénovations des logements subventionnés en 2016-2017. Les 317 millions de dollars de dépenses restants étaient liés au plan d'action contre le changement climatique de

la province. Cela comprenait 92 millions de dollars pour les programmes du Fonds d'investissement vert (FIV) en 2016-2017. En 2017-2018, les programmes du FIV ont été remplacés par le Programme amélioré de modernisation des immeubles de logements sociaux (PAMILS) qui utilise les recettes du programme de Plafonnement et échange de la province. En 2017-2018, la province a dépensé 225 millions de dollars en rénovations de logements subventionnés par l'entremise du PAMILS, avant l'annulation du programme de Plafonnement et échange en 2018.

Contribution fédérale aux dépenses des programmes de logement de la province

Entre 2013-2014 et 2018-2019, le gouvernement fédéral a contribué pour les deux tiers au financement des programmes pour le logement de la province. Sur cette période, la province a dépensé 5 milliards de dollars dans les programmes de logement, dont 3,3 milliards de dollars (soit 67 %) contribués par le gouvernement fédéral. La contribution de la province s'élevait à 1,7 milliard de dollars, soit 33 %.

Figure 3-2 : Le gouvernement fédéral a financé les deux tiers des dépenses des programmes de logement de la province entre 2013-2014 et 2018-2019 (en millions de dollars)



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Contribution municipale aux programmes de logement

En plus des contributions du gouvernement fédéral, chaque année les municipalités dépensent environ 1 milliard de dollars en lien avec les programmes de logement de la province²⁸. Les dépenses des municipalités viennent s'ajouter aux contributions fédérale et provinciale et, à l'inverse de la contribution du gouvernement fédéral, ne sont pas enregistrées comme dépenses par la province. Au total, les municipalités ont contribué pour 6,2 milliards de dollars dans les programmes de logement de la province entre 2013-2014 et 2018-2019, ce qui donne un total pour les dépenses des programmes de logement de 11,2 milliards de dollars sur cette période de six ans.

²⁸ L'estimation de la contribution municipale reflète les dépenses municipales rapportées relatives aux programmes de logement provinciaux. Voir BRF : *Les finances municipales de l'Ontario : Aperçu des budgets municipaux et estimation de l'incidence financière de la pandémie de COVID-19, 2020*, pour en savoir plus sur les dépenses municipales relatives aux programmes de logement et à d'autres programmes.

Aperçu des programmes de logement de la province

Les programmes de logement de la province fournissent des logements subventionnés aux ménages à revenus faibles et modérés admissibles de l'Ontario. Ces programmes sont classés en deux catégories principales : logements sociaux et logements abordables.

Les logements sociaux sont des logements subventionnés par le gouvernement qui ont été construits entre 1940 et 1990. Les logements sociaux sont gérés par des organismes municipaux, des coopératives d'habitation et des organismes à but non lucratif. Ces organismes offrent principalement des logements pour lesquels les locataires paient des loyers indexés sur le revenu (LIR), ce qui signifie que le loyer est limité à 30 % du revenu brut du foyer²⁹. Les bailleurs reçoivent une subvention égale à la différence entre le coût de gestion du logement et le loyer payé par les locataires. Environ 70 % du coût des logements sociaux est financé par les dépenses municipales et les 30 % restants sont financés par la province, en grande partie par les transferts fédéraux.

Les logements abordables sont des logements qui dépendent de programmes de logement créés depuis 2002 et dont le coût est partagé entre les gouvernements fédéral et provincial. Les programmes de logement abordable accordent des subventions de construction aux promoteurs qui, en retour, construisent des logements abordables (c.-à-d., à loyer inférieur au taux du marché) dans leurs immeubles. Ces logements doivent rester à un niveau de loyer abordable pendant un minimum de 20 ans. Ensuite, ils peuvent être convertis en logements au prix du marché. Le loyer pondéré des logements financés par les programmes de logement abordable ne peut excéder 80 % d'un loyer au taux du marché. Les programmes pour le logement abordable fournissent également des suppléments au loyer³⁰ qui sont des prestations directes pour le loyer payées au bailleur ou aux ménages. Une distinction essentielle entre les logements sociaux et les logements abordables réside dans le fait que les programmes de logement abordable n'offrent pas de loyers indexés sur le revenu, qui établit le loyer sur la base des revenus du ménage³¹. Une autre différence est que les programmes de logement abordable proposent une aide pour l'accès à la propriété qui accorde aux ménages des prêts à remboursement conditionnel pour la mise de fonds.

Les critères d'admissibilité des ménages pour les programmes de logement social ou abordable sont définis par les gestionnaires de services municipaux responsables des programmes, et par la *Loi de 2011 sur les services de logement* et les réglementations connexes. L'admissibilité est définie principalement par les revenus du ménage, qui ne peuvent excéder des limites qui varient selon les municipalités, la taille du ménage et le type d'aide³².

²⁹ Les fournisseurs de logement sociaux proposent également quelques logements à loyer inférieur au taux du marché et suppléments au loyer.

³⁰ Dans le présent rapport, le terme « suppléments au loyer » fait référence aux deux suppléments de loyer que sont la subvention de loyer payée au propriétaire bailleur et l'allocation-logement qui est une prestation de loyer versée aux ménages.

³¹ Dans le cadre des programmes de logement abordable, les suppléments au loyer peuvent être liés au revenu d'un ménage. Cependant, les suppléments au loyer ne limitent pas le loyer d'un ménage et ne garantissent pas qu'un ménage dépense moins de 30 % de son revenu brut pour se loger.

³² La *Loi de 2011 sur les services de logement* définit les limites de revenu qui s'appliquent à la plupart des programmes de logement social et à certains programmes de logement abordable. Cependant, les gestionnaires de services municipaux ont le pouvoir de définir des limites de revenu plus élevées que celles prescrites dans la loi et les règlements. Voir Règl. de l'Ont. 370/11 pour la taille des ménages et les limites de revenu par municipalité : <https://www.ontario.ca/fr/lois/reglement/110370>.

Tableau 3-1 : Différences entre les programmes de logement social et de logement abordable de la province

| | Logement social | Logement abordable |
|----------------------------------|---|---|
| Création des programmes | 1940 à 1990 | 2002 - présent |
| Admissibilité | Déterminée par les gestionnaires de services municipaux et la législation | Déterminée par les gestionnaires de services municipaux et la législation |
| Type d'aide | Principalement des logements à loyer indexé sur le revenu | Logements à loyer inférieur au taux du marché Suppléments au loyer Aide pour l'accès à la propriété |
| Niveau d'aide | La plupart des locataires paient un LIR* | Le loyer moyen ne peut excéder 80 % d'un loyer au taux du marché** |
| Principale source de financement | Municipalités | Coût partagé par la province et le gouvernement fédéral |

Remarques :

* La plupart des ménages paient un LIR; cependant certains bénéficiaires de logements sociaux résident dans des logements à loyer inférieur au taux du marché ou reçoivent des suppléments au loyer.

** Exclut les suppléments au loyer et l'aide pour l'accès à la propriété.

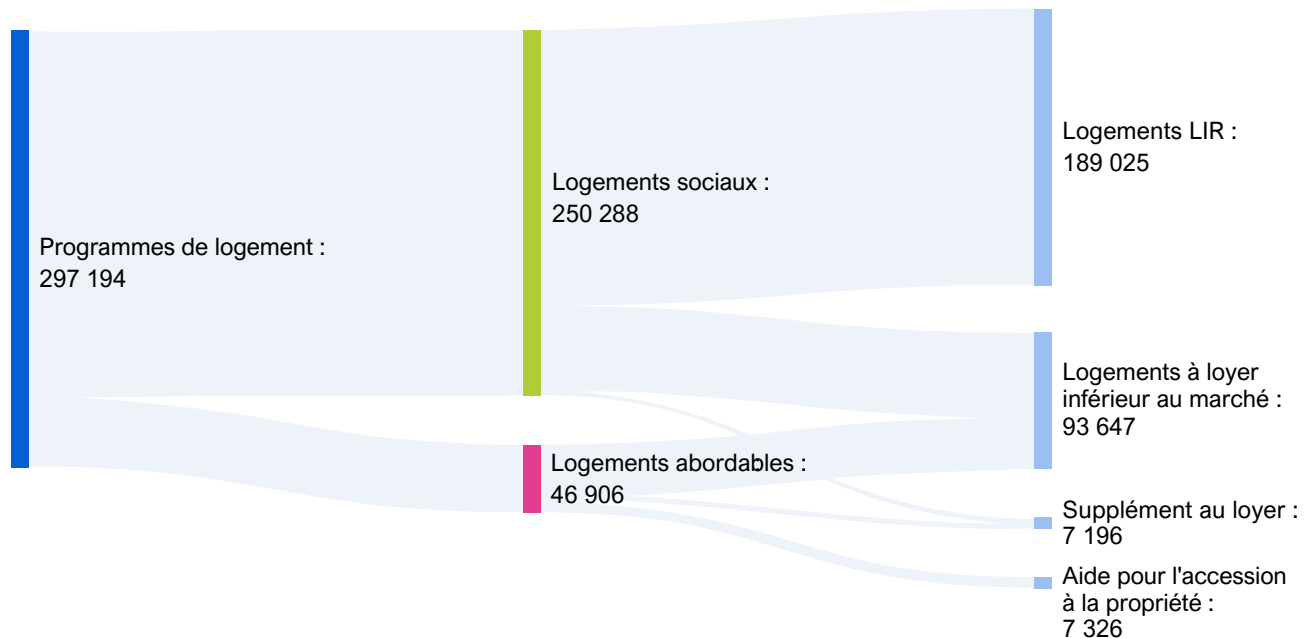
Source : BRF.

Ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province

En 2018-2019, environ 297 000 ménages ont bénéficié d'une aide grâce aux programmes de logement de la province³³, dont 250 300 étaient bénéficiaires de l'aide liée aux logements sociaux et 46 900 étaient bénéficiaires de l'aide apportée par les programmes de logement abordable. L'aide apportée par les programmes de logement peut être répartie selon le type d'aide proposé. En 2018-2019, 189 000 ménages vivaient dans des logements de type LIR, 93 600 ménages vivaient dans des logements à loyer inférieur au taux du marché, 7 200 ménages ont bénéficié d'un supplément au loyer et 7 300 ménages ont profité d'une aide pour l'accession à la propriété. La figure ci-dessous montre la relation entre les programmes de logement de la province et les types d'aide.

³³ Exclut les programmes de rénovation de logement qui ont apporté une aide pour la rénovation à 8 500 ménages propriétaires supplémentaires en 2018-2019.

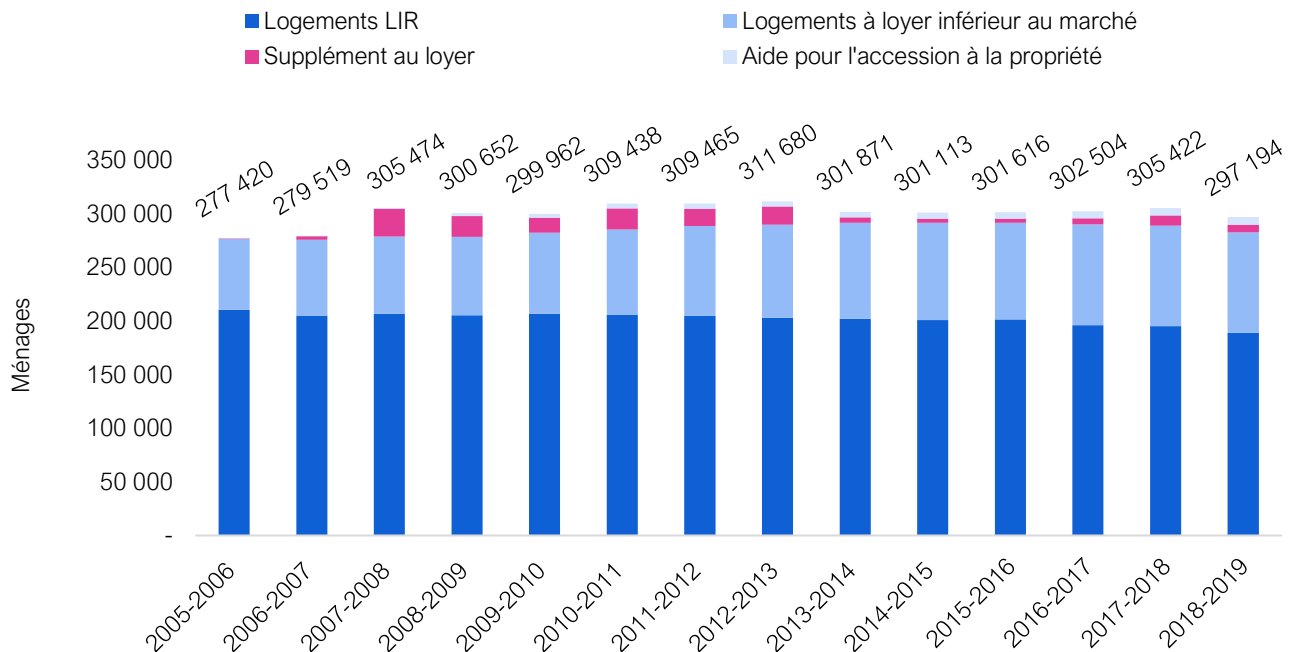
Figure 3-3 : Ménages aidés selon le programme et le type d'aide, 2018-2019



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Le BRF estime que le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province était de 277 400 en 2005-2006, puis a atteint un pic de 311 700 en 2012-2013, avant de redescendre à 297 200 en 2018-2019.

Figure 3-4 : Ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province, 2005-2006 à 2018-2019



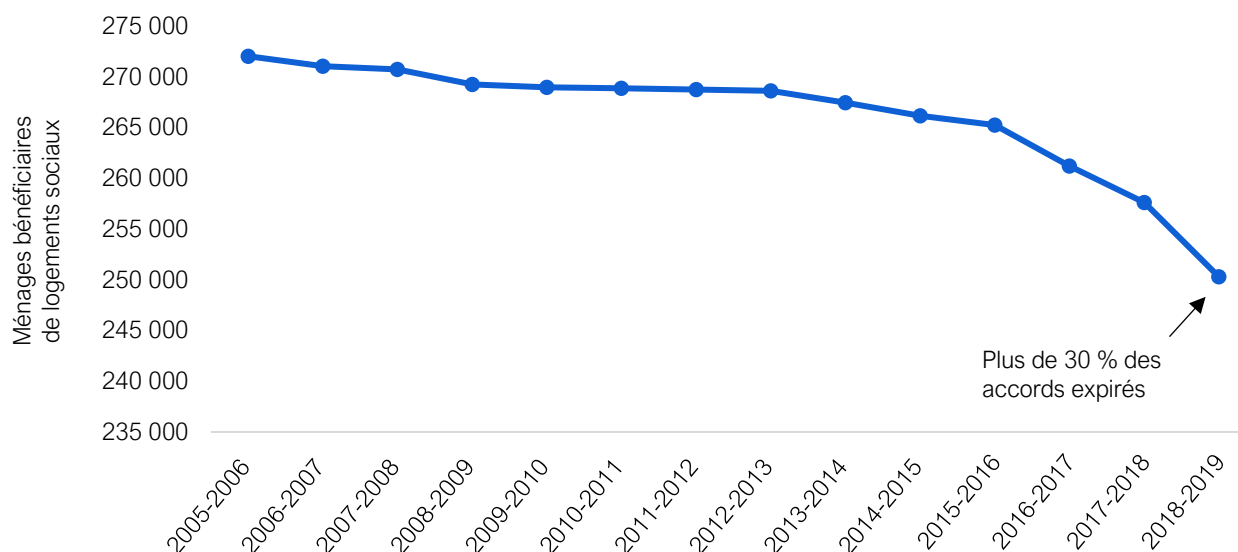
Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

De 2005-2006 à 2018-2019, le nombre de ménages ayant bénéficié des programmes de logement de la province a augmenté de 19 800. Cette augmentation était due à l'augmentation du nombre de logements à loyer inférieur au taux du marché (augmentation de 27 900 logements) et à l'introduction de suppléments au loyer et de l'aide pour l'accès à la propriété, dont 14 500 ménages ont pu bénéficier en 2018-2019. Cela a été partiellement compensé par une réduction de 21 600 ménages ne vivant plus dans des logements de type LIR en 2018-2019 par rapport à 2005-2006.

Malgré cette augmentation globale du nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide entre 2005-2006 et 2018-2019, le nombre de ménages bénéficiaires a atteint un pic à environ 310 000 par an entre 2010-2011 et 2012-2013, avant de descendre à 297 200 en 2018-2019. Le niveau d'aide plus élevé entre 2010-2011 et 2012-2013 était dû en partie aux suppléments au loyer du programme Toit pour toi – aide ontarienne aux familles locataires et du Programme à court terme d'aide au loyer, qui ont pris fin en 2012-2013.

La baisse des logements de type LIR entre 2005-2004 et 2018-2019 reflète en grande partie la fin des accords de financement de logements sociaux avec le gouvernement fédéral. Bien que la *Loi de 2011 sur les services de logement* stipule que les municipalités doivent maintenir la plupart des logements sociaux précédemment financés par le gouvernement fédéral³⁴, environ 83 000 logements, principalement des logements de type LIR, pourraient être convertis en logements à loyer au taux du marché en raison de la fin des accords de financement établis avec le gouvernement fédéral³⁵. En 2018-2019, plus de 30 % des accords fédéraux pour le financement de logements sociaux avaient expiré, ce qui a entraîné la perte de 21 600 logements sociaux.

Figure 3-5 : Perte de 21 600 logements sociaux en 2018-2019 en raison de l'expiration des accords fédéraux pour le financement de logements sociaux



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML et par la vérificatrice générale de l'Ontario, « Logements sociaux et abordables », 2017.

³⁴ Les gestionnaires de services municipaux ont l'obligation, en vertu de la *Loi de 2011 sur les services de logement*, de fournir à 186 717 ménages une aide sous forme de LIR.

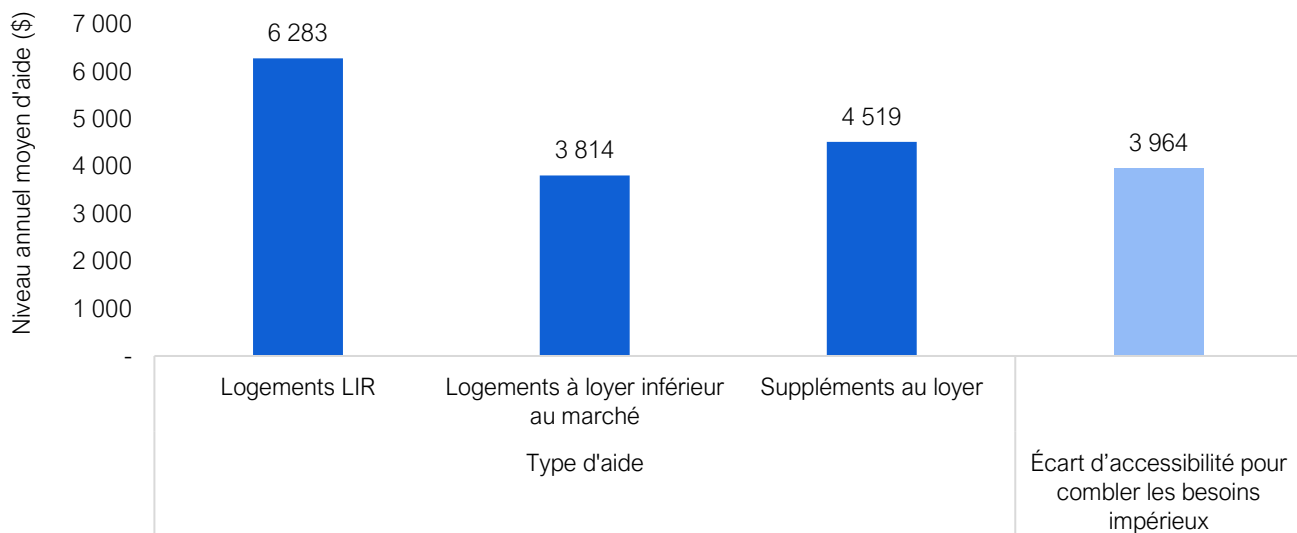
³⁵ Vérificatrice générale de l'Ontario : *Logements sociaux et abordables*, 2017.

Niveau d'aide

Le niveau d'aide offert aux ménages par les programmes de logement de la province varie selon le type d'aide et reflète les différences de nature des programmes. Cela est important lorsque l'on prend en considération la capacité des aides au logement à protéger les ménages des besoins impérieux en matière de logement. En 2018, les ménages vivant dans des logements de type LIR ont reçu une prestation annuelle moyenne de 6 300 dollars, alors que de leur côté les ménages habitant des logements à loyer inférieur au taux du marché ont reçu une prestation annuelle moyenne de 3 800 dollars et que les suppléments au loyer ont apporté aux ménages une prestation moyenne de 4 500 dollars³⁶.

Par comparaison, le BRF estime que l'écart d'accessibilité pour combler les besoins impérieux en matière de logement était d'environ 4 000 dollars en 2018. Cela représente le montant moyen de revenu avant impôts nécessaire pour sortir un ménage des besoins impérieux en matière de logement.

Figure 3-6 : Comparaison des niveaux d'aide au logement et l'écart d'accessibilité pour combler les besoins impérieux en matière de logement en 2018



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Globalement, les logements de type LIR ont apporté un niveau d'aide supérieur, en moyenne, par rapport aux logements à loyer inférieur au taux du marché et aux suppléments au loyer. Cependant, les logements de type LIR et les suppléments au loyer étaient suffisants, en moyenne, pour éliminer l'écart d'accessibilité et pour sortir un ménage des besoins impérieux en matière de logement. À l'inverse, la subvention moyenne fournie par les logements à loyer inférieur au taux du marché était inférieure à l'écart d'accessibilité moyen, ce qui implique qu'un ménage moyen bénéficiant de ce type d'aide ne pouvait se sortir des besoins impérieux en matière de logement. Par conséquent, le BRF a calculé qu'en 2018, 31 % des locataires ayant bénéficié d'une aide dans le cadre des programmes de logement de la province présentaient encore des besoins impérieux en matière de logement³⁷.

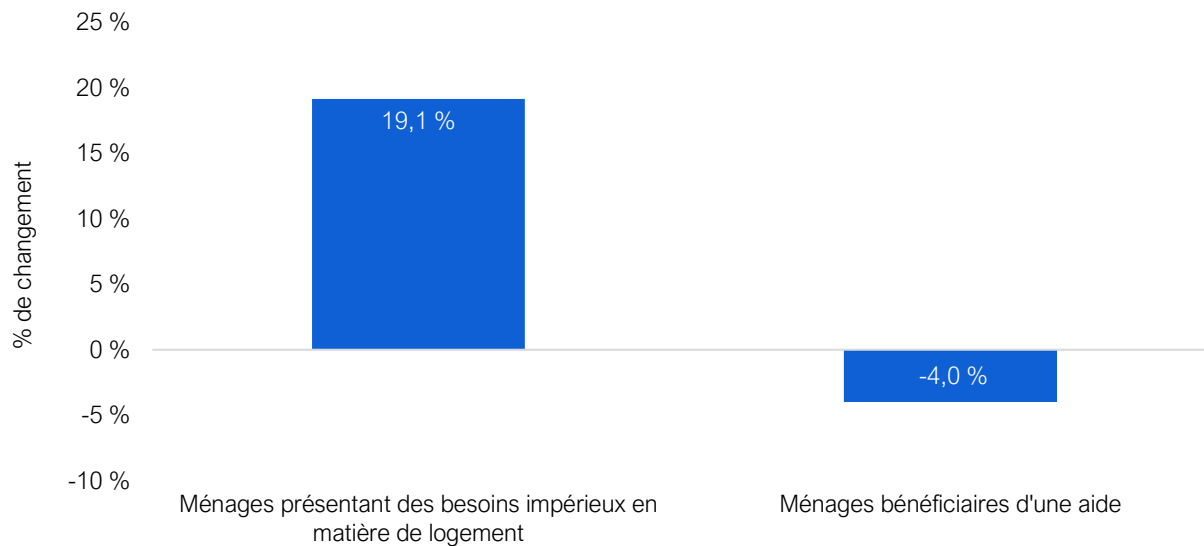
³⁶ Les subventions pour loyer inférieur au taux du marché et pour suppléments au loyer représentent la différence moyenne entre le loyer du marché et le loyer payé par un ménage bénéficiaire. La subvention pour logement de type LIR représente la différence moyenne entre les coûts associés à la gestion et à l'entretien d'un immeuble de logements sociaux et le loyer payé par un ménage bénéficiaire.

³⁷ Basé sur l'évaluation par le BRF de l'*Enquête canadienne sur le logement 2018* de Statistique Canada.

Implications pour la notion de besoins impérieux en matière de logement, de 2011 à 2018

Depuis 2011, le nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement a augmenté, alors que le nombre de ménages ayant reçu une aide au logement grâce aux programmes de la province a diminué. Entre 2011 et 2018, le nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement est passé de 616 900 à 735 000, une augmentation de 118 100, soit 19,1 %. Sur la même période, le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide au logement a baissé de 12 300, soit 4 %, passant de 309 500 à 297 200.

Figure 3-7 : Évolution des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement et des ménages bénéficiant d'une aide au logement, 2011 à 2018 (en pourcentage)



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML et par le Recensement du Canada de 2011 et l'Enquête canadienne sur le logement de 2018 de Statistique Canada.

L'augmentation du nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement entre 2011 et 2018 est le résultat de l'augmentation des prix de l'immobilier, qui ont progressé plus vite que les revenus, et de l'évolution démographique.³⁸ Cette augmentation a été accentuée par la réduction de l'aide au logement apportée par les programmes de logement de la province. Il est important de noter que le nombre de logements de type LIR, qui constituent le seul type d'aide au logement garantissant qu'un ménage sorte des besoins impérieux en matière de logement, a baissé de 7,6 % sur la période.

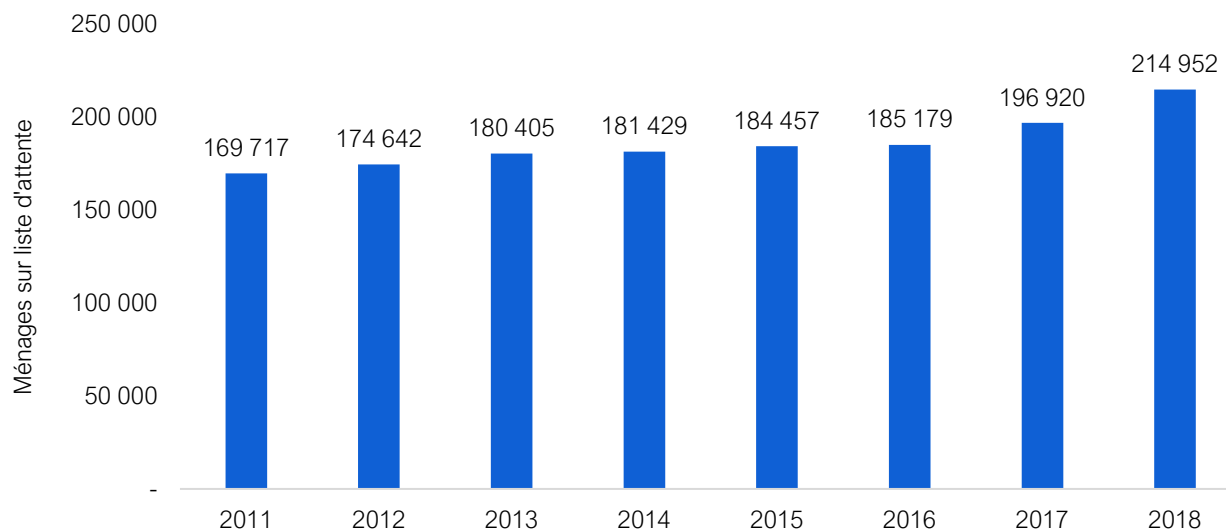
L'augmentation de 19,1 % du nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement entre 2011 et 2018, combinée à une baisse de 4 % du nombre de ménages bénéficiant des programmes de logement de la province, a amené à une augmentation des demandes d'aide au logement non satisfaites. Au cours de la même période, la liste d'attente pour obtenir un logement social³⁹ a subi une augmentation de 27 %, passant de 169 700 ménages en 2011 à 215 000 en 2018; avec de nombreux ménages attendant plus de 10 ans pour obtenir un logement social⁴⁰.

³⁸ Entre 2011 et 2018, le prix de vente moyen du marché des habitations résidentielles en Ontario a augmenté de 68 % et le loyer moyen du marché a augmenté de 29 %, tandis que le revenu personnel médian a augmenté de 24 %.

³⁹ La *Loi de 2011 sur les services de logement* impose aux gestionnaires de services municipaux d'avoir une liste d'attente centralisée utilisée pour sélectionner les ménages admissibles à l'aide par loyer indexé sur le revenu. La liste d'attente pour un logement social de la province représente une compilation de données reçues des gestionnaires de services municipaux. Elle peut inclure un double comptage des personnes présentes sur plusieurs listes d'attente locales.

⁴⁰ Selon la ville de Toronto, le [temps d'attente pour un logement comportant une chambre à Toronto est de 12 ans](#).

Figure 3-8 : Liste d'attente pour accéder à un logement social en Ontario, 2011 à 2018



Remarque : La liste d'attente pour un logement social de la province représente une compilation de données reçues des gestionnaires de services municipaux. Elle peut inclure un double comptage des personnes présentes sur plusieurs listes d'attente locales.
Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

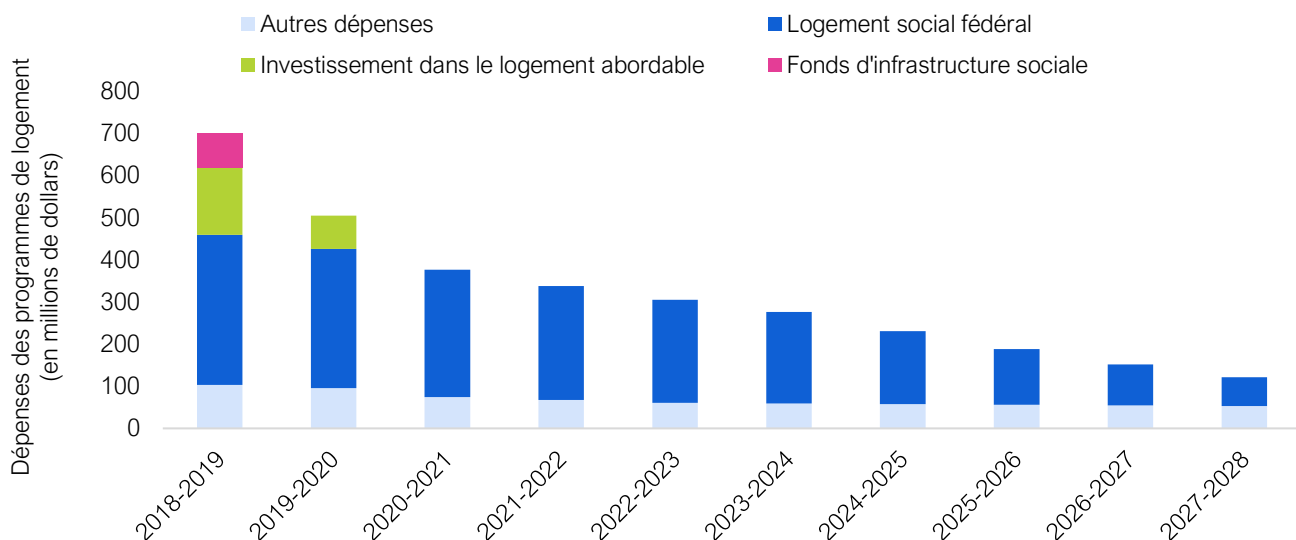
4 | Fin de programmes et Stratégie nationale sur le logement

Les programmes de logement de la province sont financés conjointement avec le gouvernement fédéral par l'entremise de différents accords qui rassemblent des financements fédéraux et provinciaux. Entre 2018-2019 et 2027-2028, la plupart des dépenses fédérales-provinciales liées aux programmes de logement existants prendront fin et seront remplacées par trois nouveaux programmes créés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement (SNL). Cette transition des anciens programmes vers les nouveaux programmes SNL aura une incidence significative sur les dépenses des programmes de logement de la province. Cette section présente les programmes et les financements qui prennent fin et de quelle façon ces financements seront remplacés par les nouveaux programmes SNL. Dans la section 5, le BRF fait une projection des dépenses totales liées aux programmes de logement jusqu'en 2027-2028 et anticipe la façon dont les programmes de logement de la province qui s'inscriront dans le cadre de la SNL affecteront la disponibilité des logements et les besoins impérieux en matière de logement en Ontario.

Fin des financements engagés

Le BRF estime qu'entre 2018-2019 et 2027-2028, les dépenses de la province pour les programmes de logement devaient baisser de plus de 80 %. Cela était en grande partie la conséquence de l'expiration de deux grands accords entre le fédéral et le provincial portant sur le logement : le Fonds pour l'infrastructure sociale, qui a pris fin en 2018-2019, et l'Investissement dans le logement abordable, qui a expiré en 2019-2020. De plus, les dépenses financées par des transferts fédéraux pour le logement social qui se terminent vont baisser et passer de 356 millions de dollars en 2018-2019 à 68 millions de dollars en 2027-2028.

Figure 4-1 : Dépenses des programmes de logement qui viennent à échéance, 2018-2019 (en millions de dollars)



Source : Estimation du BRF basée sur des renseignements fournis par le MAML.

La Stratégie nationale sur le logement

En novembre 2017, le gouvernement du Canada a annoncé sa Stratégie nationale sur le logement (SNL). Une part significative de la SNL consiste à renouveler l'aide fédérale-provinciale venant à échéance qui était destinée aux programmes de logement. Le 30 avril 2018, la province de l'Ontario et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont signé un accord bilatéral sur 10 ans qui crée trois nouveaux programmes de logement fédéraux-provinciaux. L'objectif des nouveaux programmes est de préserver les financements fédéraux-provinciaux destinés au logement qui arrivaient à leur fin et d'étendre la disponibilité de logements sociaux et abordables en Ontario. En conséquence, début 2019-2020, les dépenses des programmes de logement de la province ont commencé à se déplacer des anciens programmes vers les trois nouveaux programmes créés par la SNL⁴¹.

- **Initiative Canada-Ontario de logement communautaire (ICOLC)** – Un programme qui remplace les financements fédéraux destinés au logement social en Ontario qui doivent prendre fin. Comme indiqué à la section 3, l'Ontario a perdu des logements sociaux en raison de l'expiration d'accords fédéraux pour la gestion des logements sociaux. L'ICOLC apportera une aide fédérale dont l'objectif est de préserver le volume de logements sociaux existant en Ontario par l'entremise de subventions de gestion et d'investissements de rénovation, et également de financer la création de nouveaux logements sociaux à loyer aidé.
- **Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement (IPOL)** – Ce programme remplace le programme Investissement dans le logement abordable qui a pris fin en 2019-2020. L'IPOL fournit des fonds destinés à la rénovation des logements abordables existants et à la création de nouveaux logements à loyer inférieur au taux du marché. Il propose également aux ménages admissibles une aide pour l'accès à la propriété sous forme de prêts à remboursement conditionnel, une aide pour le loyer sous forme de suppléments au loyer, ainsi que des services d'aide au logement (tels que services de conseil, placement professionnel et assistance pour l'installation dans le logement).
- **Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL)** – Un nouveau supplément au loyer transférable qui fournira une subvention égale à la différence entre 80 % du loyer moyen du marché de la SCHL dans la zone de résidence du ménage et 30 % du revenu net ajusté du ménage. L'ACOL constitue un élargissement important de l'aide au logement de la province puisqu'elle ne remplace aucun financement expiré.

Dans le cadre de la SNL, la province et le gouvernement fédéral se sont engagés à dépenser 4 milliards de dollars dans les programmes de logement de la province entre 2019-2020 et 2027-2028⁴². Ces 4 milliards de dollars de dépenses attachées à la SNL sont répartis entre 2,9 milliards d'aide fédérale et 1,1 milliard de dollars de dépenses provinciales directes dans le cadre des trois nouveaux programmes pour le logement.

⁴¹ Voir l'annexe A pour en savoir plus sur les trois nouveaux programmes. En plus des trois composants de la SNL financés par le gouvernement fédéral et la province, il existe d'autres initiatives fédérales qui auront une incidence sur la disponibilité de logements abordables en Ontario. Ces programmes sont administrés par la SCHL et n'ont pas d'incidence sur les programmes de logement de la province; par conséquent, l'analyse détaillée de ces composants n'entre pas dans le champ du présent rapport. Ces programmes incluent le Fonds national de co-investissement pour le logement, l'Initiative pour la création rapide de logements, l'initiative Financement de la construction de logements locatifs et l'Initiative des terrains fédéraux.

⁴² L'estimation de 4 milliards de dollars inclut 35 millions de dollars de dépenses provinciales en 2018-2019 qui ont été affectés aux dépenses engagées dans le cadre de la SNL et 168 millions de dollars pour le programme ACOL que la province dépensera en 2028-2029.

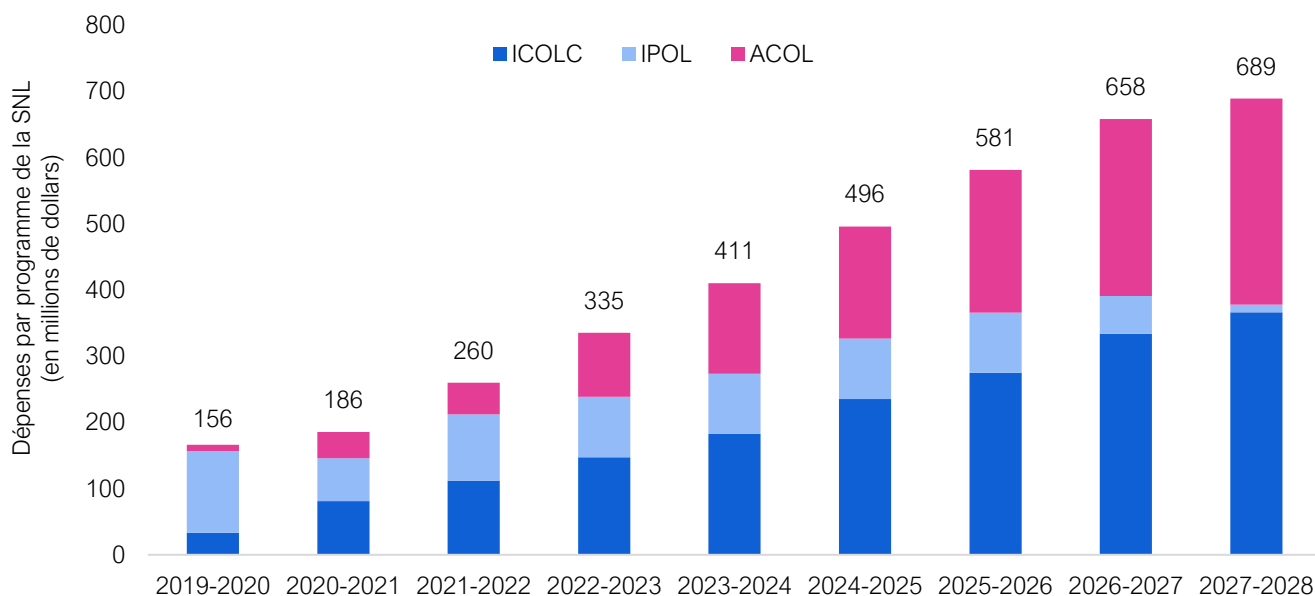
Tableau 4-1 : Dépenses fédérales et provinciales dans le cadre de la SNL par programme (en milliards de dollars)

| Programme | Dépense fédérale | Dépense provinciale | Total |
|--|------------------|---------------------|------------|
| Initiative Canada-Ontario de logement communautaire (ICOLC) | 1,8 | 0,0 | 1,8 |
| Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement (IPOL) | 0,4 | 0,4 | 0,8 |
| Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL) | 0,7 | 0,7 | 1,5 |
| Total | 2,9 | 1,1 | 4,0 |

Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Les dépenses augmenteront chaque année, et 50 % des 4 milliards de dollars de financement de la SNL arriveront après 2024-2025.

Figure 4-2 : Projection des dépenses du programme SNL, 2019-2020 à 2027-2028 (en millions de dollars)



Remarque : Exclut 45 millions de dollars de dépenses provinciales des programmes provinciaux existants en 2018-2019 et 2019-2020 qui ont été alloués aux dépenses de la SNL et 168 millions de dollars de dépenses provinciales affectés à l'ACOL en 2028-2029.

Source : Analyse par le BRF du plan « Renouvellement du secteur du logement communautaire : Le plan d'action de l'Ontario lié à la Stratégie nationale sur le logement » du gouvernement de l'Ontario et de l'Entente bilatérale SCHL - Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017.

Les objectifs de la Stratégie nationale sur le logement

Les objectifs de la province dans le cadre des trois nouveaux programmes de la SNL sont d'augmenter la disponibilité des logements sociaux et abordables en Ontario afin d'aider les ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement. Dans ce but, la province a défini des objectifs pour le nombre de ménages qui devront bénéficier d'une aide dans le cadre des programmes de la SNL. Cependant, la province n'a pas défini d'objectifs pour la sortie des ménages des besoins impérieux en matière de logement ou pour le nombre attendu de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement d'ici 2027-2028.

Au total, la province estime que 209 048 ménages recevront une aide des programmes de la SNL en 2027-2028. Cela inclut 150 727 ménages bénéficiaires des fonds de l'ICOLC, 7 698 bénéficiaires des fonds de l'IPOL et 50 623 bénéficiant du programme ACOL⁴³.

Tableau 4-2 : Objectifs de la province pour le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de la SNL en 2027-2028

| Programme | Ménages bénéficiaires en 2027-2028 |
|---|------------------------------------|
| ICOLC | |
| Logements sociaux préservés | 131 067 |
| Nouveaux logements sociaux à loyer subventionné | 19 660 |
| Total de l'aide ICOLC | 150 727 |
| IPOL | |
| Logements à loyer inférieur au taux du marché | 7 081 |
| Aide pour l'accès à la propriété | 617 |
| Total de l'aide IPOL | 7 698 |
| ACOL | |
| Suppléments au loyer | 50 623 |
| Total de l'aide ACOL | 50 623 |
| Total des ménages bénéficiaires | 209 048 |

Remarque : Les 7 081 nouveaux logements à loyer inférieur au taux du marché créés dans le cadre de l'IPOL incluent 3 949 logements créés dans le cadre de rénovations.

Source : Analyse par le BRF du plan « Renouvellement du secteur du logement communautaire : Le plan d'action de l'Ontario lié à la Stratégie nationale sur le logement » du gouvernement de l'Ontario.

Parmi les 209 048 ménages de la province qui devraient bénéficier des programmes de la SNL en 2027-2028, 150 727 seront bénéficiaires des fonds destinés au logement social dans le cadre du programme ICOLC. L'accord SNL permettra de préserver les financements fédéraux pour 131 067 logements sociaux en Ontario; alors que ces financements devaient initialement prendre fin. De plus, la province doit ajouter 19 600 nouveaux logements à loyer aidé dans les logements sociaux d'ici 2027-2028.

La province estime que 7 698 ménages recevront une aide du programme IPOL en 2027-2028. Cela inclut 7 081 nouveaux logements à loyer inférieur au taux du marché et 617 subventions pour faciliter l'accès à la propriété. L'IPOL fournit une aide semblable aux initiatives qui étaient financées par le programme Investissement dans le logement abordable qui a pris fin en 2019-2020.

Pour finir, la province estime que 50 623 ménages seront aidés par le programme ACOL en 2027-2028. L'ACOL est une prestation transférable, ce qui signifie qu'elle n'est pas liée à un logement particulier. Les ménages admissibles reçoivent un supplément au loyer qui peut être utilisé pour compléter le coût du logement où qu'il soit.

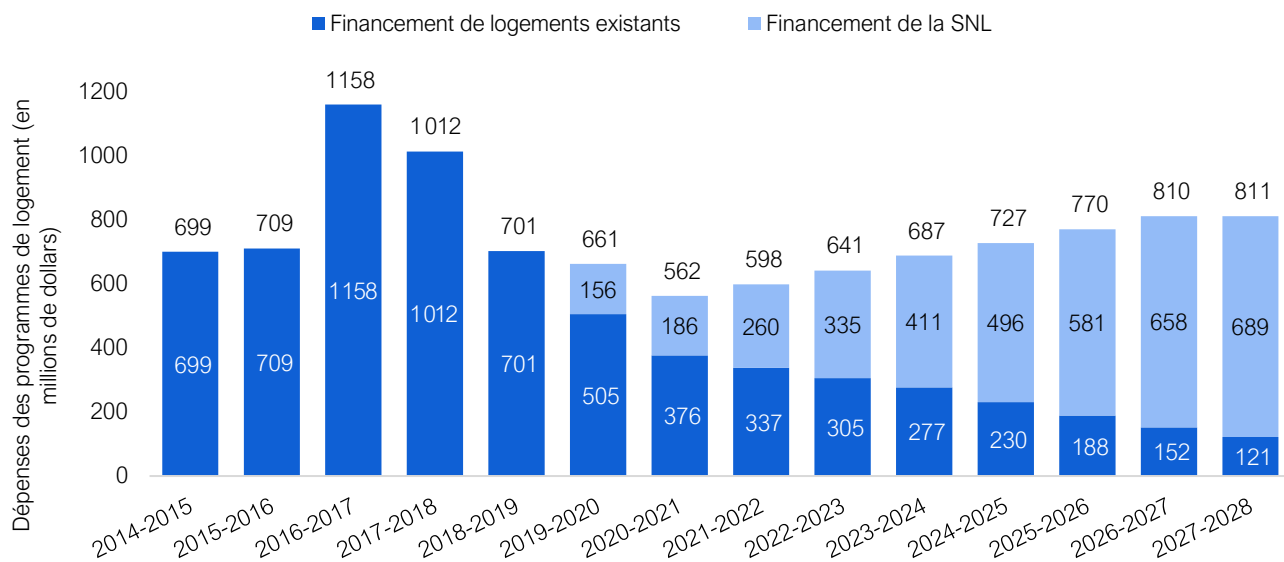
⁴³ Voir *Renouvellement du secteur du logement communautaire : Le plan d'action de l'Ontario lié à la Stratégie nationale sur le logement* du gouvernement de l'Ontario. À noter que la province estime que 215 632 ménages recevront une aide des programmes de la SNL en 2027-2028. Cependant, le BRF exclut 6 584 ménages qui ne recevront pas d'aide directe pour le logement en 2027-2028, notamment 3 248 ménages qui bénéficient de services d'aide (par ex., services de conseil et de placement professionnel) et 3 336 ménages qui ont bénéficié d'une aide pour l'accès à un logement abordable en 2019-2020.

5 | Perspectives pour les programmes de logement

Prévisions de dépenses pour les programmes de logement

Sur la base d'une évaluation des accords de financement qui prennent fin et des nouveaux engagements de financement dans le cadre de la SNL, le BRF prévoit que les dépenses annuelles de la province pour les programmes de logement augmenteront; de 701 millions de dollars en 2018-2019, elles devraient passer à 811 millions de dollars en 2027-2028. Les dépenses annuelles devraient rester inférieures au niveau de 2018-2019 jusqu'en 2024-2025, ceci parce que les nouveaux financements des programmes de la SNL ne compenseront pas les financements perdus avec les accords expirés. À partir de 2024-2025, les dépenses annuelles pour les programmes de logement seront supérieures au niveau de 2018-2019 à mesure que l'augmentation des financements par les programmes de la SNL commencera à dépasser les pertes dues aux accords de financement qui auront pris fin⁴⁴.

Figure 5-1 : Dépenses des programmes de logement de l'Ontario, historique et projection, 2014-2015 à 2027-2028 (en millions de dollars)



Remarque : Dépenses réelles entre 2014-2015 et 2019-2020. Dépenses prévues entre 2020-2021 et 2027-2028.

Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML, le plan « Renouvellement du secteur du logement communautaire : Le plan d'action de l'Ontario lié à la Stratégie nationale sur le logement » du gouvernement de l'Ontario et l'Entente bilatérale SCHL - Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017.

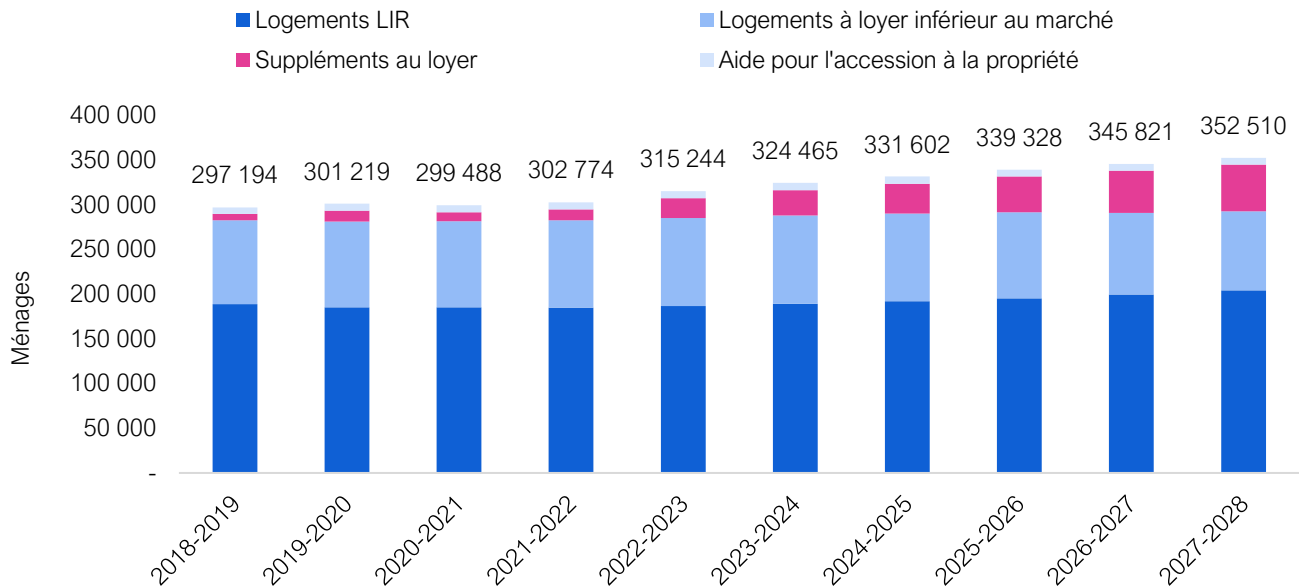
Globalement, entre 2019-2020 et 2027-2028, les dépenses annuelles pour les programmes de logement de la province s'établiront en moyenne à 696 millions de dollars. Cela est considérablement plus faible que les dépenses annuelles moyennes par la province entre 2014-2015 et 2018-2019, qui s'élevaient à 856 millions par an.

⁴⁴ Voir l'annexe A pour en savoir plus sur le calendrier de financement dans le cadre des programmes de la SNL.

Incidence sur les ménages bénéficiaires

Le BRF prévoit que le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province devrait augmenter de 55 300, et passer de 297 200 en 2018-2019 à 352 500 en 2027-2028. Cela représente une augmentation de 45 200 ménages bénéficiaires de suppléments au loyer et de 15 100 logements de type LIR supplémentaires. Ces augmentations sont partiellement compensées par une perte de 5 000 logements à loyer inférieur au taux du marché.

Figure 5-2 : Projection du nombre de ménages bénéficiaires des programmes de logement de la province entre 2018-2019 et 2027-2028



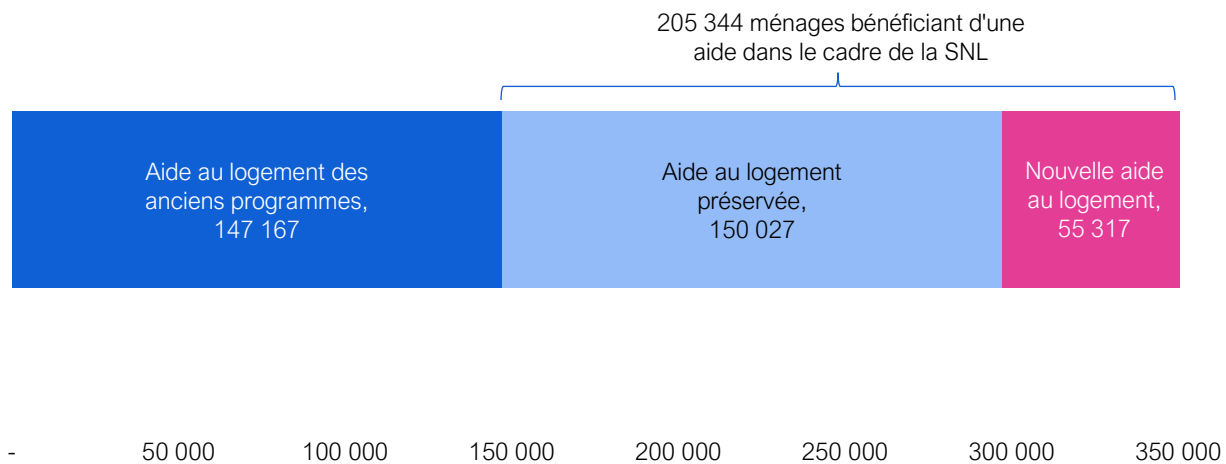
Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML, le plan « Renouveau du secteur du logement communautaire : Le plan d'action de l'Ontario lié à la Stratégie nationale sur le logement » du gouvernement de l'Ontario et l'Entente bilatérale SCHL - Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017.

En 2027-2028, parmi les 352 500 ménages qui bénéficieront d'une aide au logement, le BRF estime que 205 300 ménages recevront une aide par l'entremise des trois nouveaux programmes de la SNL, et que les 147 200 ménages restants bénéficieront d'une aide dans le cadre des anciens programmes de logement.

Comme indiqué à la section 4, l'objectif de la province dans le cadre de la SNL est d'aider 209 048 ménages en 2027-2028. En se basant sur l'évaluation du BRF, les trois nouveaux programmes de logement de la SNL devraient venir en aide à environ 205 300 ménages en 2027-2028, ce qui représente 3 700 ménages de moins que l'objectif de la province. La différence vient de la projection du BRF pour le programme ACOL, dont le financement sera uniquement suffisant pour 46 919 bénéficiaires, au lieu des 50 623 prévus dans l'objectif de la province.

À noter que le chiffre de 205 300 ménages qui bénéficieront d'une aide en 2027-2028 dans le cadre des programmes de la SNL ne constitue pas une augmentation nette de l'aide au logement si l'on compare au niveau de 2018-2019. Avec le remplacement des financements actuels par les programmes de la SNL, seulement 55 300, soit 27 %, des ménages bénéficiaires des trois programmes de la SNL représenteront une augmentation nette de l'aide au logement. Les 150 000 ménages restants, soit 73 %, qui bénéficieront d'une aide fournie par les programmes de la SNL en 2027-2028 bénéficiaient déjà d'une aide dans le cadre des anciens programmes de logement qui auront pris fin d'ici 2027-2028.

Figure 5-3 : Répartition des 352 500 ménages qui bénéficieront d'un programme d'aide au logement en 2027-2028

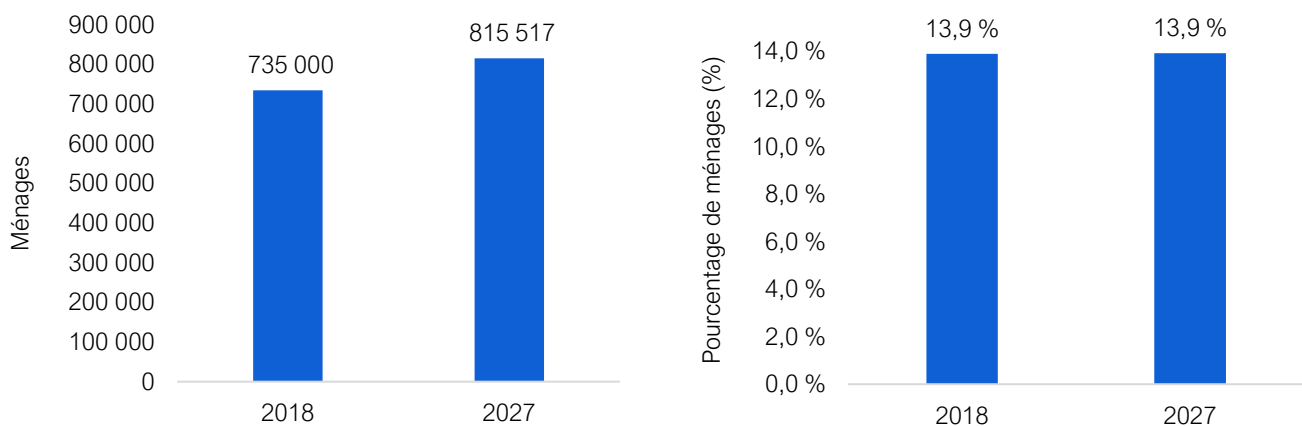


Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML, le plan « Renouvellement du secteur du logement communautaire : Le plan d'action de l'Ontario lié à la Stratégie nationale sur le logement » du gouvernement de l'Ontario et l'Entente bilatérale SCHL - Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017.

Incidence sur les besoins impérieux en matière de logement

Le BRF estime que le nombre total de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement passera de 735 000 en 2018 à 815 500 en 2027, une augmentation de 80 500 ménages. Après la prise en compte de la croissance de la population, le BRF prévoit que la part des ménages de la province présentant des besoins impérieux en matière de logement restera inchangée en 2027 par rapport à 2018, soit 13,9 %.

Figure 5-4 : Nombre total des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement et en pourcentage des ménages, 2018 c. 2027

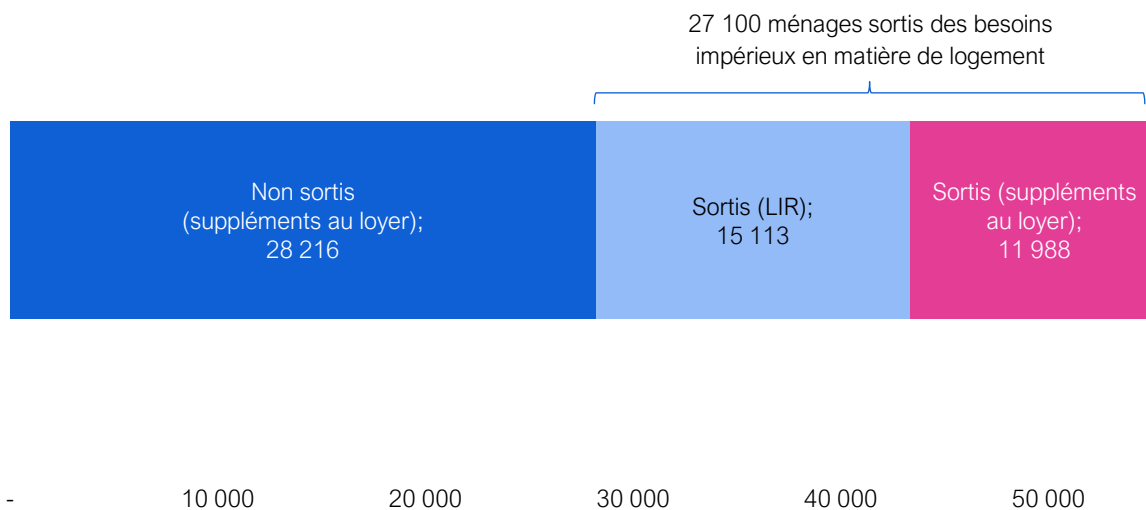


Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML, Statistique Canada et la SCHL.

Bien que les dépenses annuelles de la province dans les programmes de logement augmenteront pour atteindre 811 millions de dollars en 2027-2028, et que le nombre de ménages bénéficiant d'une aide présentera une augmentation nette de 55 300, le BRF prévoit tout de même que le nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement augmentera jusqu'en 2027 à un taux annuel moyen de 1,2 %. Cela est dû au fait que le BRF prévoit que la croissance de la population et les coûts plus élevés du logement feront plus que contrebalancer la croissance du revenu des ménages et l'aide supplémentaire fournie par les programmes de logement de la province dans le cadre de la SNL⁴⁵. Bien que l'aide supplémentaire débloquée pour 55 300 ménages ne sera pas suffisante pour faire baisser les besoins impérieux en matière de logement en dessous des niveaux de 2018, cela permettra de maintenir la proportion des ménages ontariens présentant des besoins impérieux à un niveau stable.

Le nombre de ménages présentant des besoins impérieux devrait croître en partie parce que la moitié des nouveaux ménages recevant une aide dans le cadre de la SNL ne sortiront pas du groupe des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement. Au total, le BRF estime que sur les 55 300 ménages supplémentaires qui bénéficieront d'une aide dans le cadre des programmes de la province en 2027-2028, seulement 27 100 (49 %) sortiront du groupe des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement.

Figure 5-5 : Proportion des 55 300 nouveaux ménages recevant une aide en 2027-2028 qui sortiront du groupe des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML, Statistique Canada et la SCHL.

⁴⁵ Le BRF estime que le coût du logement augmentera de 1,9 % par an en moyenne entre 2018 et 2027, ce qui est supérieur à la croissance moyenne du revenu annuel des ménages par habitant qui sera de 1,7 %. Le BRF prévoit que le nombre de ménages en Ontario augmentera à un taux annuel moyen de 1,1 %.

Le groupe des 55 300 ménages supplémentaires est constitué de 15 100 nouveaux ménages qui recevront une aide de type LIR et 40 200 ménages qui recevront une aide essentiellement dans le cadre de suppléments au loyer accordés par l'ACOL dans le cadre de la SNL. Comme indiqué précédemment, grâce à la nature même du programme, l'aide de type LIR garantit à un ménage de sortir des besoins impérieux en matière de logement. Cependant, bien que le supplément au loyer fourni par le programme ACOL est lié au revenu du ménage, cela n'assure pas que les coûts de logement du ménage soient inférieurs au seuil d'accessibilité pour combler les besoins impérieux en matière de logement.

Il est important de noter que le programme ACOL a pour objectif de cibler les populations vulnérables⁴⁶ et le BRF estime que d'ici 2027-2028, ces populations en Ontario auront besoin en moyenne de 7 600 dollars (ou 630 dollars par mois) pour sortir des besoins impérieux en matière de logement. En comparaison, le BRF estime que le niveau annuel moyen d'aide pour ces ménages dans le cadre du programme ACOL atteindra 6 600 dollars (ou 550 dollars par mois) d'ici 2027-2028. Par conséquent, étant donné que le programme ACOL cible tout particulièrement les ménages ayant des besoins élevés, le BRF estime que seulement 30 % des ménages qui recevront un supplément au loyer du programme ACOL seront au-dessus du seuil des besoins impérieux en matière de logement. Ainsi, sur les 40 200 ménages qui bénéficieront les nouveaux suppléments au loyer en 2027-2028, seulement 12 000 sortiront des besoins impérieux en matière de logement.

⁴⁶ Les populations vulnérables incluent les survivants de violence familiale et du trafic de personnes, les personnes sans-abri ou qui risquent de le devenir, les peuples autochtones et les personnes handicapées.

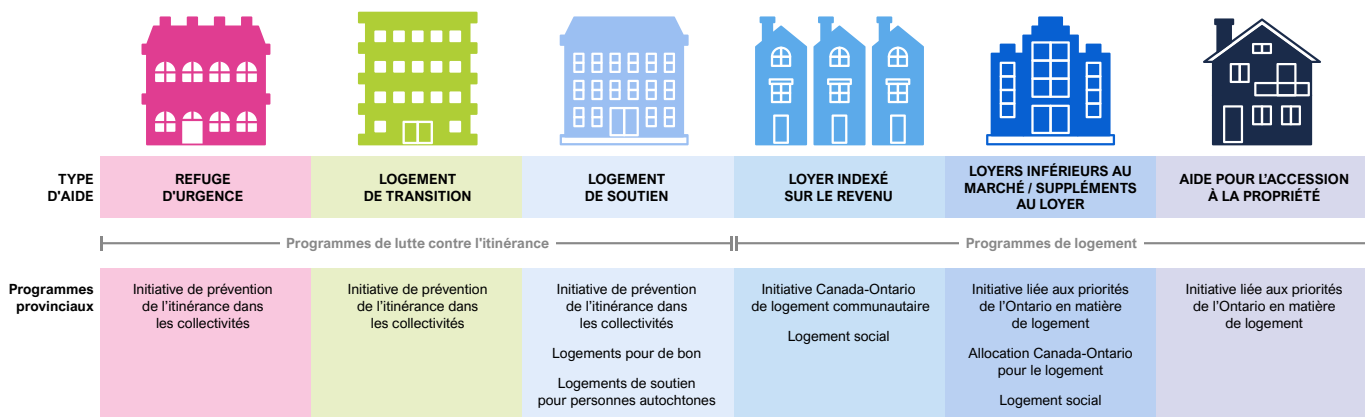
6 | Présentation des programmes de lutte contre l'itinérance et perspectives

La volonté de mettre fin à l'itinérance chronique

Les programmes d'aide au logement de la province ont pour objectif central la volonté de mettre fin à l'itinérance chronique d'ici la fin 2025⁴⁷. L'itinérance chronique fait référence aux personnes qui sont actuellement sans-abri et qui ont été sans-abri depuis au moins six mois au cours de la dernière année. Les personnes en itinérance chronique ont un besoin urgent d'accéder à un logement permanent et aux aides connexes. Elles nécessitent également une quantité disproportionnée de ressources provinciales en comparaison des bénéficiaires des programmes de logement. Par exemple, un lit en refuge coûte plus de 25 000 dollars par an en frais de fonctionnement⁴⁸, alors qu'une prestation de loyer indexé sur le revenu ne coûte que 6 300 dollars par an.

Les programmes de logement et de lutte contre l'itinérance sont interdépendants parce qu'une des clés essentielles pour mettre fin à l'itinérance chronique consiste à s'assurer que les ménages sans-abri ou qui risquent de se retrouver sans-abri aient accès à un logement abordable. La stratégie de la province pour mettre fin à l'itinérance chronique se focalise sur un système dans lequel les personnes suivent un « continuum d'hébergement » dans lequel les personnes sans-abri ont accès à des refuges d'urgence, puis à un logement de transition. Les ménages sortent ainsi de l'itinérance et perçoivent une prestation (tels que des suppléments au loyer ou une aide de type LIR) des programmes de logement avec comme objectif final de pouvoir acquérir un logement du marché⁴⁹.

Figure 6-1 : La stratégie de la province pour mettre fin à l'itinérance chronique fait suivre aux ménages un « continuum d'hébergement »



Remarque : Pour illustration uniquement. Exclut certains programmes gouvernementaux.
Source : BRF.

⁴⁷ Ministère des Affaires municipales et du Logement : *Stratégie à long terme de logement abordable de l'Ontario*, 2016. Le ministère a confirmé au BRF que son engagement à mettre fin à l'itinérance chronique d'ici fin 2025 reste une priorité du gouvernement.

⁴⁸ Vérificatrice générale de l'Ontario : *Logements sociaux et abordables*, 2017.

⁴⁹ Ministère des Affaires municipales et du Logement : *Stratégie à long terme de logement abordable de l'Ontario*, 2016.

Les programmes de lutte contre l'itinérance de la province se focalisent sur deux objectifs principaux. Le premier objectif consiste à s'assurer que les personnes sans-abri puissent obtenir et garder un logement. Le second objectif consiste à s'assurer que les personnes qui risquent de devenir sans-abri puissent se maintenir dans leur logement. La province mesure le niveau de réussite de ses programmes de lutte contre l'itinérance grâce à un ensemble d'indicateurs qui suivent les mouvements tout au long du continuum d'hébergement.

Tableau 6-1 : Objectifs et indicateurs des programmes de lutte contre l'itinérance

| Objectif | Indicateur |
|--|---|
| Les personnes sans-abri obtiennent et conservent un logement | Mouvement de sans-abri vers un logement de transition |
| | Mouvement de sans-abri vers un logement à long terme |
| | Mouvement d'un refuge d'urgence vers un logement de transition |
| | Mouvement d'un refuge d'urgence vers un logement à long terme |
| | Nombre de ménages qui bénéficient des services/aides (autre qu'un logement) |
| Les personnes à risque d'itinérance conservent leur logement | Mouvement d'un logement de transition vers un logement à long terme |
| | Prévention de la perte de logement |
| | Conservation du logement |
| | Nombre de ménages qui bénéficient des services/aides (autre qu'un logement) |

Remarque : La province suit également le niveau de fréquentation des refuges d'urgence en parallèle de ses deux objectifs.
 Source : Directives du programme Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC).

Les programmes de lutte contre l'itinérance de la province

La province gère trois programmes de lutte contre l'itinérance : Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC), Logements pour de bon (LPDB) et Logements de soutien pour personnes autochtones (LSPA)⁵⁰.

L'IPIC finance des programmes dans deux catégories : les personnes sans-abri et les personnes qui risquent de devenir sans-abri. Pour les personnes sans-abri, l'IPIC finance principalement des logements temporaires sous forme de refuges d'urgence et de logements de transition, ainsi que des aides connexes telles que des repas, des services de nettoyage et une assistance pour soins personnels. Pour les personnes qui risquent de devenir sans-abri, l'IPIC fournit une aide financière d'urgence sous forme d'arriéré de loyer ou de service public afin d'éviter que les personnes perdent leur logement.

Les programmes LPDB et LSPA fournissent des logements abordables et des aides connexes destinés aux ménages sans-abri ou qui risquent de le devenir. Cela inclut des financements pour des locations de logements abordables et des suppléments au loyer. Ces prestations de logement sont incluses dans l'aide au logement abordée dans les sections 3 et 5.

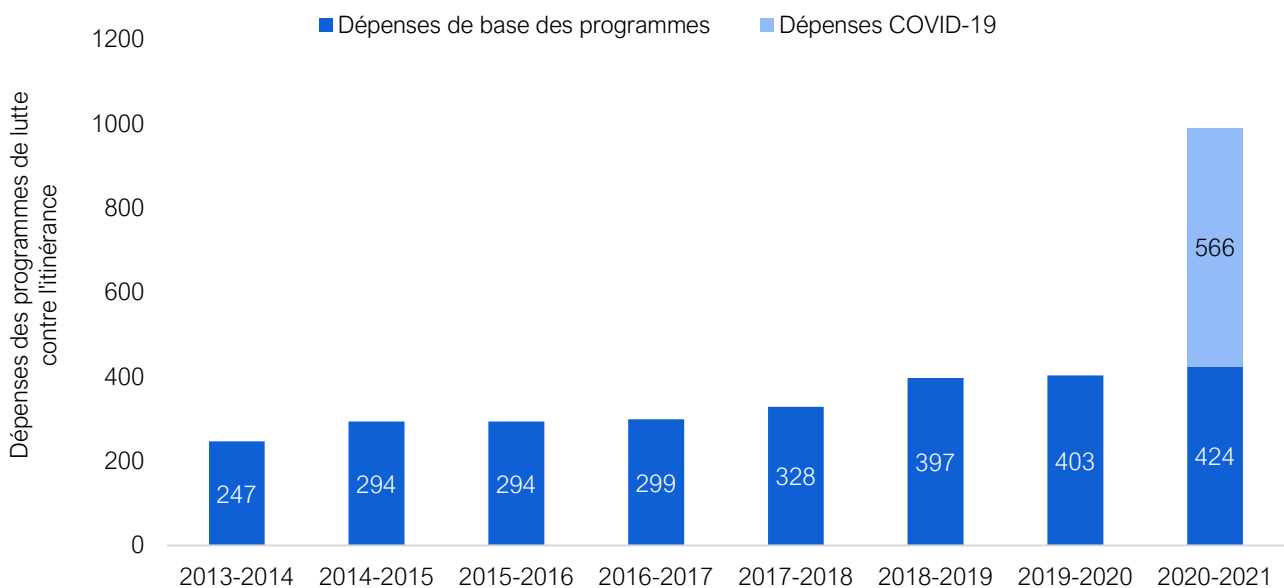
⁵⁰ La province propose également des programmes d'aide sociale, notamment le programme Ontario au travail, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et le Programme d'aide aux impayés d'énergie, qui fournissent une aide financière notamment des allocations-logement et des arriérés pour l'énergie. Ces programmes ne sont pas administrés par le MAML et sont en dehors du champ du présent rapport.

Dépenses des programmes de logement

En 2020-2021, la province a prévu de dépenser 990 millions de dollars dans le cadre de ses programmes de lutte contre l'itinérance. Cette somme se répartit comme suit : 424 millions de dollars de dépenses pour les programmes de lutte contre l'itinérance et 566 millions de dollars en lien avec la pandémie de COVID-19⁵¹.

Si l'on exclut les 566 millions de dollars de dépenses liées à la pandémie de COVID-19 en 2020-2021, les dépenses de la province pour ses programmes de lutte contre l'itinérance ont augmenté selon une moyenne annuelle de 8 % depuis 2013-2014. L'augmentation des dépenses est due principalement à de nouvelles dépenses pour le programme IPIC et à la création du programme LPDB. Ces financements ont été introduits par la Stratégie à long terme de logement abordable de 2016 afin de concrétiser la volonté de la province de mettre fin à l'itinérance chronique d'ici fin 2025.

Figure 6-2 : Dépenses des programmes de lutte contre l'itinérance, de 2013-2014 à 2020-2021 (en millions de dollars)



Remarque : Dépenses réelles entre 2013-2014 et 2019-2020. Dépenses prévues pour 2020-2021.
Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Environ 80 % des dépenses des programmes de lutte contre l'itinérance se font par l'entremise du programme IPIC. Les 20 % restants passent par les programmes LPDB et LSPA.

⁵¹ Les 566 millions de dollars des dépenses liées à la COVID-19 inclut 234 millions de dollars de fonds fédéraux. Sur les 566 millions de dollars de dépenses liées à la COVID-19, 498 millions de dollars font partie du Fonds de secours pour les services sociaux du gouvernement, 26 millions de dollars sont destinés aux paiements temporaires liés à la pandémie et 42 millions de dollars vont aux centres d'isolement pour la COVID-19.

Tableau 6-2 : Dépenses pour la lutte contre l'itinérance par programme, de 2015-2016 à 2020-2021 (en millions de dollars)

| Programme de lutte contre l'itinérance | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC) | 294 | 294 | 309 | 324 | 324 | 339 |
| Logements pour de bon (LPDB) | 0 | 0 | 15 | 49 | 57 | 56 |
| Logements de soutien pour personnes autochtones (LSPA) | 0 | 0 | 2 | 16 | 13 | 29 |
| Allocation de logement transférable - Politique relative aux ménages prioritaires (ALT-PMP) | 0 | 5 | 1 | 9 | 10 | 0 |
| Total | 294 | 299 | 328 | 397 | 403 | 424 |

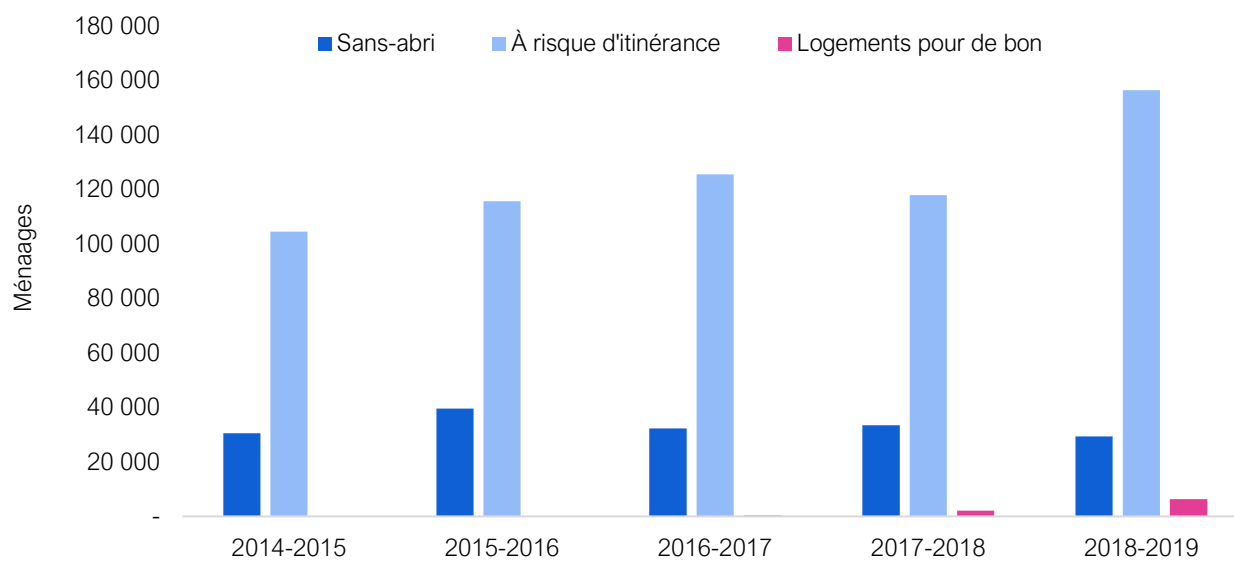
Remarque : Le tableau ne présente pas le financement du Fonds pour l'innovation, la collecte des données probantes et le renforcement des capacités, qui représente un total de 1 million de dollars de dépenses entre 2016-2017 et 2017-2018. Le programme ALT-PMP a pris fin en 2019-2020 et les ménages qui en bénéficiaient sont passés au programme ACOL début 2020-2021. Dépenses réelles entre 2015-2016 et 2019-2020. Dépenses prévues pour 2020-2021.
Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Les dépenses des programmes de lutte contre l'itinérance de la province sont constituées de transferts vers les gestionnaires de services municipaux et les administrateurs de programmes autochtones qui fournissent les programmes énumérés plus haut. En plus des transferts provinciaux, les municipalités dépensent leurs propres fonds pour des programmes de lutte contre l'itinérance et certaines reçoivent également des transferts directement du gouvernement fédéral dans le cadre du programme Vers un chez-soi qui fait partie de la Stratégie nationale sur le logement. À l'inverse de ce qui se passe pour les programmes de logement de la province, le gouvernement fédéral ne transfère pas de fonds vers la province pour soutenir les programmes de lutte contre l'itinérance. À la place, le gouvernement fédéral transfère des fonds directement vers les collectivités désignées, dans la plupart des cas des gestionnaires de services municipaux.

Ménages bénéficiaires

Entre 2014-2015 et 2018-2019, le BRF estime que le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de lutte contre l'itinérance a augmenté d'environ 5 % par an. En 2018-2019, environ 29 300 ménages sans-abri ont été déplacés de refuges d'urgence, ou d'autres formes d'hébergement provisoire, vers des logements de transition ou de long terme, ce qui représente une baisse par rapport aux 30 600 ménages de 2014-2015. En 2018-2019, 156 400 ménages supplémentaires qui risquaient de devenir sans-abri ont reçu une aide leur permettant de conserver leurs logements, principalement par des mesures de prévention de la perte du logement telles que des arriérés de loyer et d'énergie (en augmentation par rapport aux 104 500 ménages de 2014-2015). 6 300 ménages supplémentaires ont reçu une aide au logement en 2018-2019 dans le cadre du programme LPDB.

Figure 6-3 : Ménages bénéficiaires des programmes de lutte contre l'itinérance



Remarque : L'aide peut uniquement être exprimée de façon cumulative parce que des ménages peuvent recevoir des aides de plusieurs programmes.
Source : Plans et rapports annuels publiés entre 2014-2015 et 2019-2020 par le ministère des Affaires municipales et du Logement.

La province peut-elle éliminer l'itinérance chronique d'ici 2025?

L'itinérance chronique est un problème social complexe et évaluer la capacité de la province à atteindre son objectif d'y mettre fin d'ici 2025 est difficile étant donné que la province n'a pour le moment pas de plan détaillé⁵². Dans une démarche prospective, le BRF a dégagé des considérations clés en relation avec l'objectif de la province d'éliminer l'itinérance chronique d'ici 2025.

La province ne mesure pas l'itinérance chronique

Mettre en évidence les effets des programmes de logement et de lutte contre l'itinérance de la province sur l'itinérance chronique est difficile parce que la province ne mesure pas et ne communique pas sur le nombre de personnes sans-abri ou en itinérance chronique. En 2018, la province a lancé une initiative de dénombrement des sans-abri afin d'établir un référentiel et de faciliter le suivi des progrès vers l'élimination de l'itinérance chronique. Cependant, en raison de limites dans la façon dont les données étaient recueillies, cette initiative de dénombrement a été interrompue momentanément en 2020 et aucun référentiel pour l'ensemble de la province n'a encore été défini⁵³. Malgré les limites des données, tous les gestionnaires de services municipaux ont conduit des dénombrements de sans-abri en 2018 selon les directives de la province et certaines municipalités de l'Ontario rendent compte des indicateurs d'itinérance.

La fréquentation des refuges est en hausse

Sur la base des données d'un certain nombre de collectivités en Ontario qui ont conduit des dénombrements de sans-abri en 2018, le BRF estime que 16 000 Ontariennes et Ontariens sont sans-abri chaque nuit; parmi ceux-ci, 40 à 60 % sont en itinérance chronique⁵⁴. La majorité de la population de sans-abri est hébergée dans 401 refuges municipaux, ce qui représente 11 819 lits⁵⁵. Par conséquent, les données sur la fréquentation des refuges sont peut-être le meilleur indicateur disponible sur l'évolution de la population de sans-abri dans le temps.

Bien que la province ne communique pas sur la fréquentation des refuges d'urgence, certaines municipalités communiquent sur les statistiques des refuges. La moitié des lits de refuges en Ontario se trouvent à Ottawa et à Toronto. La fréquentation des refuges augmente dans ces deux villes depuis 2014, principalement en raison de l'augmentation du nombre de familles qui fréquentent les refuges et de l'allongement de la durée des séjours des personnes. Pour référence, le nombre de familles qui ont fréquenté les refuges d'Ottawa est passé de 695 familles en 2014 à 1 182 en 2019 et la durée moyenne de séjour pour l'ensemble des utilisateurs des refuges est passée de 78 jours en 2014 à 101 jours en 2019. À Toronto, la fréquentation des refuges a augmenté de 80 % entre 2013 et 2018 et, avant la pandémie de COVID-19, les refuges de Toronto fonctionnaient à plus de 92 % de leur capacité chaque mois depuis que la ville a commencé à publier ses données d'occupation en 2017⁵⁶.

⁵² L'engagement d'éliminer l'itinérance chronique était un élément central de la stratégie quinquennale de réduction de la pauvreté de la province qui était en vigueur entre 2014 et 2019, ainsi que de la Stratégie à long terme de logement abordable de 2016. Pour atteindre cet objectif, un engagement avait été pris d'augmenter le financement IPIC de 339 millions de dollars d'ici 2019-2020 et de créer le programme LPDB. En décembre 2020, la province a présenté une nouvelle stratégie quinquennale de réduction de la pauvreté (2020-2025); cependant, cette nouvelle stratégie ne prend pas en compte la volonté de mettre fin à l'itinérance chronique.

⁵³ Voir l'indicateur 11 du Rapport annuel 2019 de la Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario : <https://www.ontario.ca/fr/page/strategie-de-reduction-de-la-pauvrete-rapport-annuel-2019#section-3>. La province s'est engagée à introduire une approche « par liste nominative » de dénombrement des personnes sans-abri en 2021.

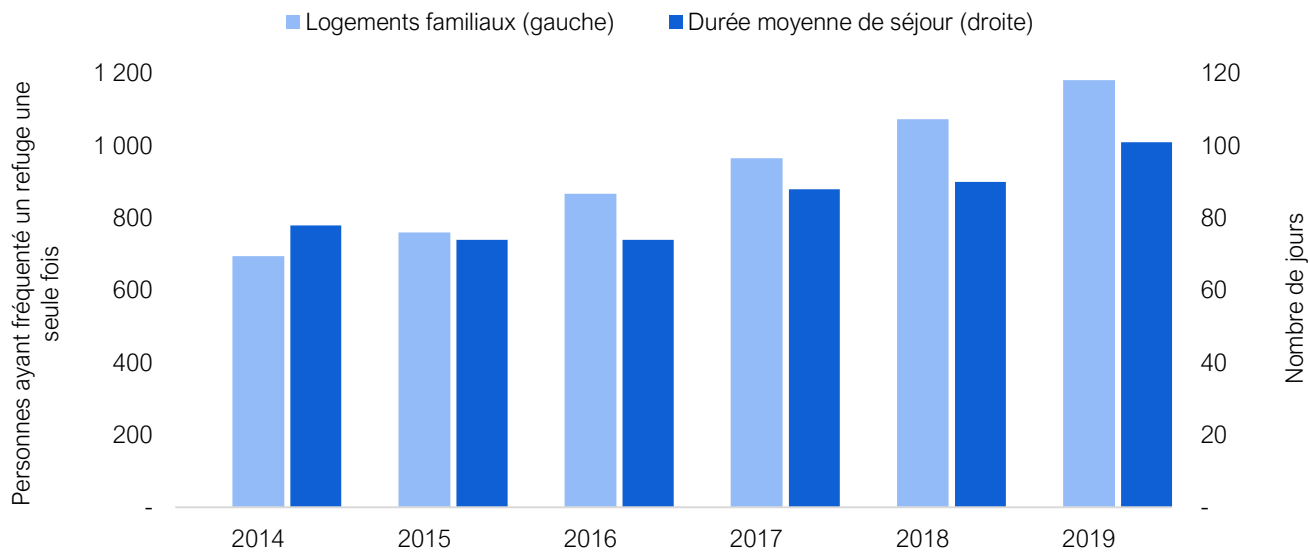
⁵⁴ Dénombrement de 2018 des personnes sans-abri dans les municipalités de York, de Toronto, de Peel, de Durham, d'Ottawa, de Niagara, de Thunder Bay, de Waterloo, de Peterborough, de Sudbury, de Nipissing, de Kingston, de Halton, de Guelph, de Brantford et de Belleville.

⁵⁵ Cela inclut les refuges d'urgence, les logements de transition et les refuges pour les femmes victimes de violence.

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1410035301&request_locale=fr.

⁵⁶ [Fréquentation de jour et de nuit des refuges](#) de la ville de Toronto et Évaluation des besoins des personnes sans-abri 2018.

Figure 6-4 : Statistiques des refuges de la ville d'Ottawa, 2014 à 2019



Source : Données des refuges communautaires et familiaux d'Ottawa, de 2014 à 2019.

L'allongement de la durée des séjours en refuge reflète la difficulté des ménages à acquérir des logements. Le manque de logements abordables n'est pas la raison principale pour laquelle les personnes se retrouvent sans-abri en Ontario⁵⁷, mais c'est l'obstacle principal duquel découle l'itinérance à l'heure actuelle. Presque la totalité des personnes sans-abri en Ontario disent vouloir un logement et que l'absence d'options abordables et les longues listes d'attente pour accéder à un logement social sont les principales raisons pour lesquelles elles ne peuvent pas obtenir ou conserver un logement⁵⁸.

La croissance planifiée des dépenses de programmes provinciaux de lutte contre l'itinérance ralentit

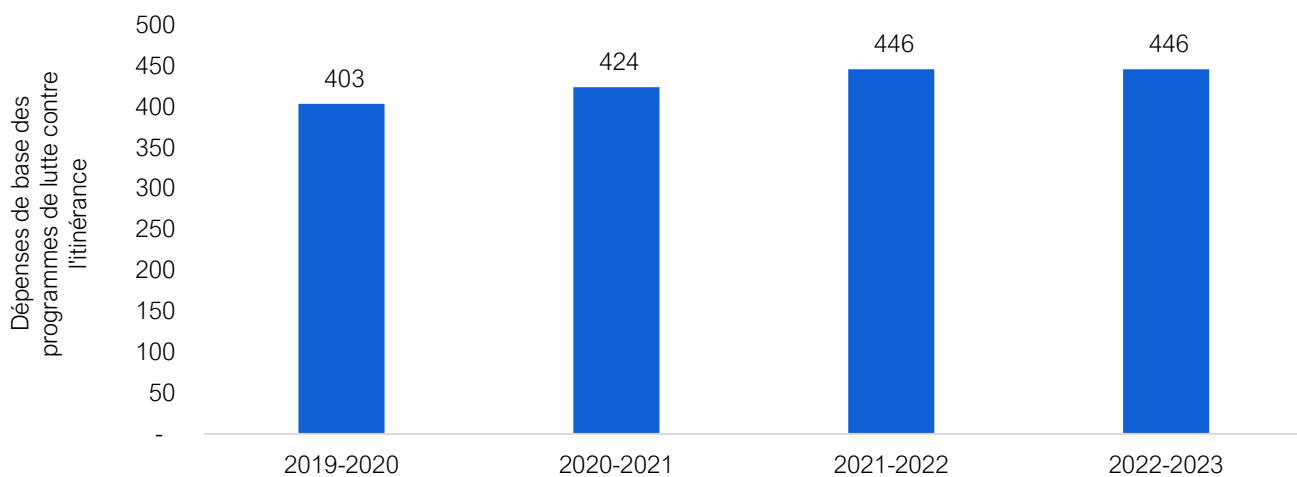
Sur les trois prochaines années, le BRF prévoit que les dépenses de base des programmes de lutte contre l'itinérance de la province augmenteront selon une moyenne annuelle de 3,4 %, pour passer de 403 millions de dollars en 2019-2020 à 446 millions de dollars en 2022-2023⁵⁹. Cette croissance des dépenses est considérablement plus faible que la croissance de 8 % observée entre 2013-2014 et 2020-2021 en raison de l'expiration des engagements de croissance pour les financements de l'IPIC pris dans le cadre de la Stratégie à long terme de logement abordable de 2016 et la Stratégie de réduction de la pauvreté 2014-2019 de l'Ontario.

⁵⁷ Selon les données des dénombrements des personnes sans abri conduits par les municipalités, les causes les plus courantes d'itinérance en Ontario sont le conflit familial et la dépendance.

⁵⁸ Dénombrement de 2018 des personnes sans-abri dans les municipalités de York, de Toronto, de Peel, de Durham, d'Ottawa, de Niagara, de Thunder Bay, de Waterloo, de Peterborough, de Sudbury, de Nipissing, de Kingston, de Halton, de Guelph, de Brantford et de Belleville.

⁵⁹ Les projections de dépenses excluent les dépenses liées à la pandémie de COVID-19 en 2020-2021.

Figure 6-5 : Projection des dépenses de base des programmes de lutte contre l'itinérance, de 2019-2020 à 2022-2023 (en millions de dollars)



Remarque : Dépenses réelles en 2019-2020. Dépenses prévues entre 2020-2021 et 2022-2023.
Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML et le budget de l'Ontario 2020.

En décembre 2020, la province a dévoilé une nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté sur cinq ans, entre 2020 et 2025. Cette Stratégie de réduction de la pauvreté 2020-2025 n'alloue aucune dépense supplémentaire pour les programmes de lutte contre l'itinérance (au-delà du taux de croissance annuel moyen de 3,4 % entre 2019-2020 et 2022-2023⁶⁰) et ne donne pas de réponse à l'engagement de la province à éradiquer l'itinérance chronique. Cependant, cette nouvelle stratégie met en avant que l'augmentation du nombre de logements abordables dans le cadre de la SNL est une mesure clé du soutien aux personnes sans-abri ou qui risquent de le devenir⁶¹. Le BRF évalue les effets potentiels de la SNL sur l'itinérance chronique dans les sections suivantes.

Estimation de l'impact de la Stratégie nationale sur le logement

Nouvelle aide fédérale pour les programmes de lutte contre l'itinérance

Une des composantes de la SNL est l'engagement du gouvernement fédéral à réduire de moitié l'itinérance chronique au Canada d'ici 2028 par l'augmentation du nombre de logements abordables disponibles et par l'introduction d'un nouveau programme fédéral de lutte contre l'itinérance appelé Vers un chez-soi. Ce programme financera les logements de transition et de soutien, la prévention de l'itinérance (qui inclut une aide pour les personnes qui ont un risque imminent de perdre leur logement) et des services d'aide aux personnes, comme des refuges d'urgence et une aide à l'emploi⁶².

Le BRF estime que le programme Vers un chez-soi apportera plus de 650 millions de dollars de transferts directs vers les collectivités désignées⁶³ en Ontario entre 2019-2020 et 2027-2028⁶⁴. Les financements du programme Vers un chez-soi remplaceront la Stratégie fédérale des partenariats de lutte contre l'itinérance et augmenteront l'aide fédérale pour la lutte contre l'itinérance d'environ 62 % par an⁶⁵. Ces financements n'affectent pas les programmes provinciaux de lutte contre l'itinérance, mais viendront compléter les dépenses provinciales et municipales destinées aux programmes de lutte contre l'itinérance de l'Ontario.

⁶⁰ Exclut les fonds d'aide temporaire liés à la COVID-19 en 2020-2021.

⁶¹ Voir les annexes 1 et 2 du rapport *Établir une base solide pour la réussite : Réduire la pauvreté en Ontario (2020-2025)*.

⁶² Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance.

⁶³ Une liste de 26 collectivités désignées en Ontario peut être consultée sur le site de Emploi et Développement social Canada : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/sans-abri/trouver-communaute/on.html>

⁶⁴ À ce jour, 382 millions de dollars ont été alloués aux collectivités de l'Ontario, dont 331 millions de dollars pour soutenir les objectifs du programme entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2024, et 51 millions de dollars de fonds supplémentaires d'aide pendant la pandémie de COVID-19. Le BRF prévoit que le reste des fonds sera affecté au cours des prochaines années.

⁶⁵ Bureau du directeur parlementaire du budget : *Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement*, 2019.

Il est important de noter que le programme Vers un chez-soi nécessite également que les collectivités désignées élaborent des systèmes d'accès coordonnés afin d'aider les collectivités à s'assurer que les personnes bénéficient des services dont elles ont besoin et que les collectivités puissent recueillir des données plus complètes sur la population sans-abri. Les collectivités qui n'ont pas mis en place un système de gestion des données sur l'itinérance acceptable devront adopter le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA) élaboré par le gouvernement fédéral pour la collecte des données.

Effets des dépenses des programmes de lutte contre l'itinérance

Une des clés essentielles pour mettre fin à l'itinérance chronique consiste à s'assurer que les ménages sans-abri ou qui risquent de se retrouver sans-abri aient accès à un logement abordable. Par conséquent, des logements abordables et l'aide apportée par les programmes de logement de la province sont essentiels pour réussir à éliminer l'itinérance chronique en Ontario.

Le BRF a identifié deux indicateurs clés afin de mesurer l'impact des programmes de logement de la province sur l'itinérance en Ontario. Le premier indicateur porte sur la capacité des personnes sans-abri à sortir de l'itinérance grâce à l'aide fournie par les programmes de logement. Les programmes de lutte contre l'itinérance de la province proposent principalement des refuges temporaires. Par conséquent, les ménages sans-abri doivent pouvoir accéder à des logements adéquats, en grande partie par l'entremise des programmes de la province, afin de sortir de l'itinérance.

Comme indiqué à la section 3, entre 2011 et 2018, le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide des programmes de logement de la province a diminué de 4 %. Cela a contribué à une augmentation de 19 % du nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement et à une augmentation de 27 % de la liste d'attente pour accéder à un logement social. En conséquence, sur cette période de 8 ans jusqu'en 2018, il est devenu très difficile pour les ménages sans-abri d'accéder à l'aide des programmes de logement, ce qui a limité la capacité des ménages ontariens à sortir de l'itinérance.

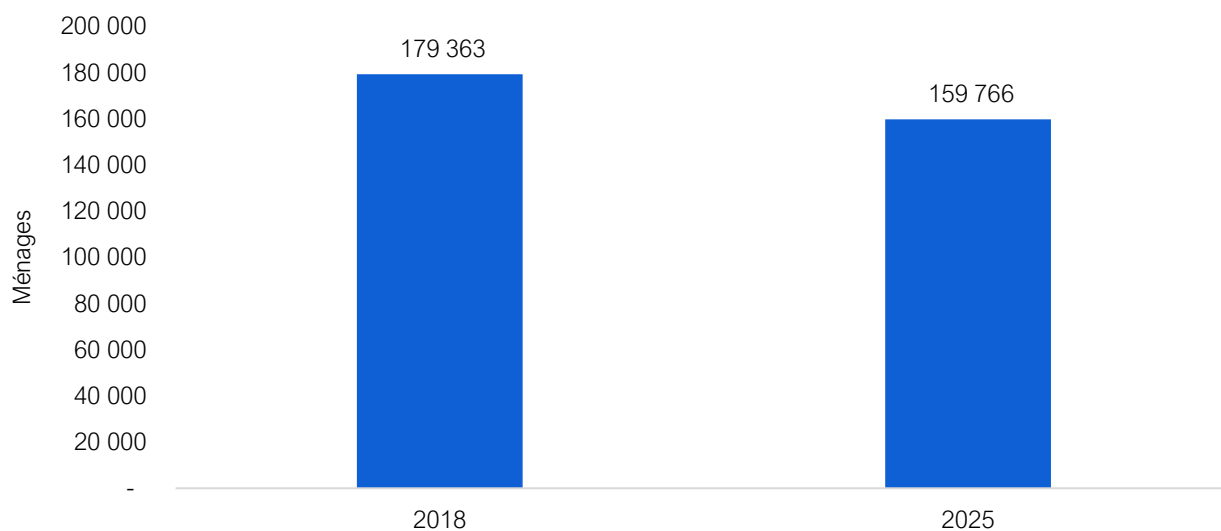
Dans une démarche prospective, comme souligné dans la section 5, le BRF prévoit que le nombre de ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement augmentera pour passer de 735 000 en 2018 à 815 500 en 2027. Cela est dû au fait que le BRF prévoit que la croissance de la population et les coûts plus élevés du logement feront plus que contrebalancer la croissance du revenu des ménages et l'aide supplémentaire fournie par les programmes de logement de la province dans le cadre de la SNL. La croissance prévue des besoins impérieux en matière de logement conduira à une demande accrue de l'aide fournie par les programmes de logement, conduisant à une liste d'attente encore plus longue en 2027. Ainsi, la capacité de la province à réduire l'itinérance chronique en permettant aux personnes sans-abri d'accéder à des logements abordables grâce aux programmes de logement restera limitée.

Le second indicateur du BRF porte sur les besoins d'hébergement des ménages qui risquent de se retrouver sans-abri. Cela est mesuré par le nombre de ménages vivant dans la pauvreté qui dépensent 50 % ou plus de leurs revenus pour se loger. Ces ménages ayant un « besoin de logement élevé » présentent un risque élevé de perdre leur logement et de se retrouver sans-abri⁶⁶. Les évolutions de cette population dans le temps sont une indication du niveau de réussite des programmes de logement de la province à réduire le risque de devenir sans-abri pour ces ménages.

⁶⁶ Les ménages ayant un « besoin de logement élevé » dépensent 50 % ou plus de leur revenu brut pour le logement et ont un revenu après impôts inférieur au seuil de la Mesure de faible revenu, comme définie par Statistique Canada. Les ménages ayant un « besoin de logement élevé » constituent un sous-groupe du groupe des ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement.

Globalement, le BRF estime que le nombre de ménages ayant un « besoin de logement élevé » qui risquent de devenir sans-abri diminuera pour passer de 179 400 ménages en 2018 à 159 800 ménages en 2025. Cette réduction du nombre de ménages ayant un « besoin de logement élevé » est due principalement au nouveau programme Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL) de la SNL, qui met la priorité sur les ménages ayant les besoins les plus élevés⁶⁷. Bien que l'aide apportée par le programme ACOL ne garantisse pas qu'un ménage sorte des besoins impérieux en matière de logement, elle est suffisante pour s'assurer que les ménages ayant un « besoin de logement élevé » ne soient plus à risque de devenir sans-abri. En d'autres termes, les ménages ayant un « besoin de logement élevé » qui reçoivent l'aide du programme ACOL ne dépensent plus 50 % ou plus de leurs revenus pour se loger et ne sont plus à risque de devenir sans-abri en raison d'un logement inabordable.

Figure 6-6 : Estimation du BRF du nombre de ménages avec un « besoin de logement élevé » qui risquent de devenir sans-abri, de 2018 à 2025



Remarque : Les ménages ayant un « besoin de logement élevé » ont un revenu après impôts inférieur au seuil de la Mesure de faible revenu, comme définie par Statistique Canada, et dépensent 50 % ou plus de leur revenu brut pour le logement.
Source : BRF.

⁶⁷ Voir la section 5 pour de plus amples renseignements.

Conclusion

Si l'on se base sur les données disponibles et sur l'analyse du BRF présentée dans cette section, il est peu probable que la province atteigne son objectif de mettre fin à l'itinérance chronique en Ontario d'ici 2025 sans de nouvelles mesures politiques.

Comme indiqué plus haut, l'objectif des programmes de logement et de lutte contre l'itinérance de la province, dans la mesure où ils portent sur l'itinérance chronique, consiste à aider les ménages sans-abri à trouver un logement adéquat et abordable, et à aider les ménages qui risquent de devenir sans-abri à conserver leur logement. Il est également important de noter que, bien que la province n'ait pas encore défini de référentiel à l'échelle de la province pour mesurer les évolutions de l'itinérance, les augmentations rapportées de la fréquentation par les ménages des refuges et l'allongement de la durée moyenne de séjour reflètent les difficultés croissantes que rencontrent les personnes et les familles sans-abri pour acquérir un logement adéquat. Dans une démarche prospective, le BRF prévoit un ralentissement de la croissance des dépenses des programmes de logement provinciaux, une augmentation de la demande d'aide auprès des programmes de logement de la province et un allongement de la liste d'attente pour obtenir un logement social d'ici 2027. Cela indique que les ménages sans-abri feront face à des difficultés accrues afin d'accéder aux aides nécessaires pour sortir de l'itinérance grâce aux programmes de logement et de lutte contre l'itinérance de la province.

En ce qui concerne les ménages qui risquent de devenir sans-abri, le BRF prévoit que le nombre de ménages ayant un « besoin de logement élevé » diminuera d'environ 19 600 entre 2018 et 2025, grâce principalement au programme ACOL de la SNL qui met la priorité sur les ménages présentant les besoins les plus élevés. Cependant, en 2025, environ 159 800 ménages présenteront toujours un risque élevé de perdre leur logement ou de devenir sans-abri.

7 | Annexes

A. Analyse complémentaire de la Stratégie nationale sur le logement

Cette annexe fournit des renseignements complémentaires sur chacun des trois nouveaux programmes de la SNL.

Initiative Canada-Ontario de logement communautaire (ICOLC)

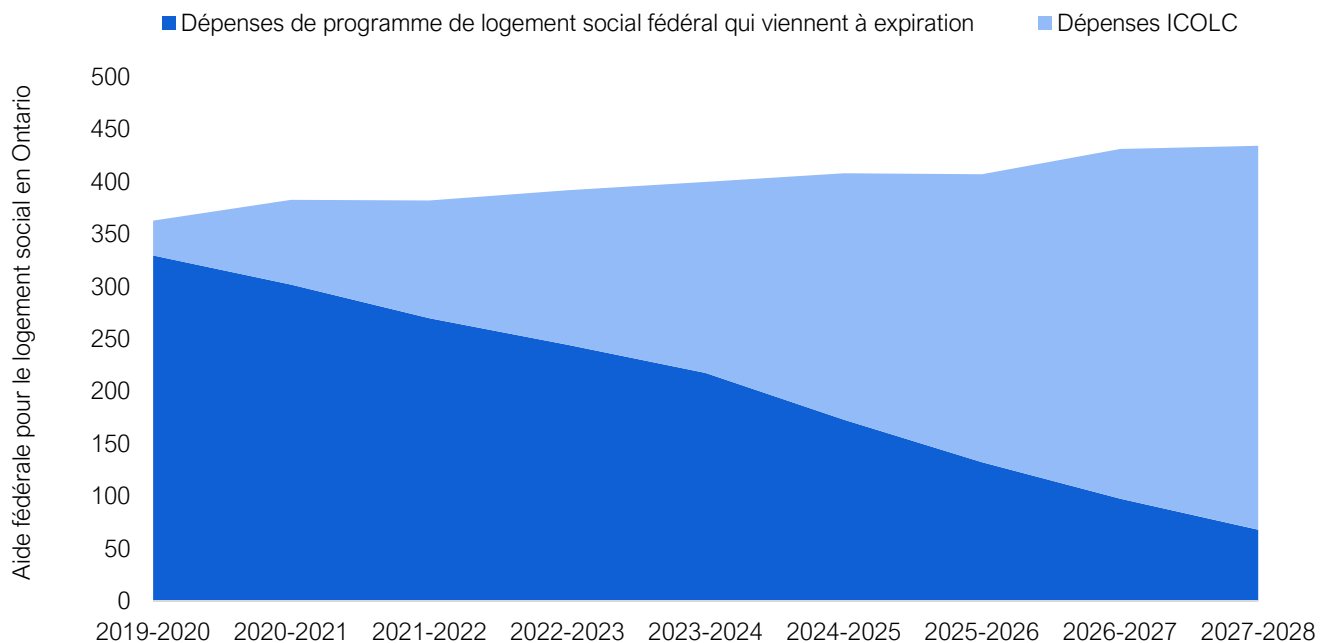
L'Initiative Canada-Ontario de logement communautaire (ICOLC) est un nouveau programme de logement communautaire qui apportera 1,8 milliard de dollars d'aide fédérale dans le but de préserver le volume de logements sociaux existant en Ontario, par l'entremise de subventions de gestion et d'investissements de rénovation, et également de financer la création de nouveaux logements sociaux. La province a l'obligation d'égaliser les fonds fédéraux du programme ICOLC; cependant, les dépenses actuelles des municipalités sont considérées comme suffisantes pour égaliser les contributions fédérales. Par conséquent, le BRF prévoit que la composante ICOLC de la SNL n'entraînera pas de nouvelles dépenses supplémentaires de la part de la province ou des municipalités.

Le coût du logement social est principalement financé par les municipalités⁶⁸, le reste étant largement financé par le gouvernement fédéral par l'entremise de paiements effectués dans le cadre de l'Entente sur le logement social. Entre 2004-2005 et 2018-2019, les dépenses financées par les transferts fédéraux pour le logement social ont baissé pour passer de 456 millions de dollars à 356 millions de dollars. À partir de 2019-2020, les dépenses devraient baisser plus rapidement, pour atteindre 68 millions de dollars en 2027-2028.

Le programme ICOLC apporte un complément au financement fédéral afin de compenser la baisse planifiée de l'aide fédérale pour le logement social à partir de 2019-2020. Au total, l'ICOLC apportera à l'Ontario 1,8 milliard de dollars de financement fédéral entre 2019-2020 et 2027-2028. Ce financement doit augmenter dans le temps en parallèle de la baisse des anciens financements dans le cadre de l'Entente sur le logement social. Globalement, le BRF estime que les dépenses de logement social financées par les transferts fédéraux augmenteront pour passer de 363 millions de dollars en 2019-2020 à 434 millions de dollars en 2027-2028.

⁶⁸ En 2018-2019, les municipalités finançaient environ 73 % du coût du logement social.

Figure 7-1 : Estimation de l'aide fédérale pour le logement social en Ontario par l'entremise des accords qui viennent à échéance et de la nouvelle Initiative Canada-Ontario de logement communautaire (ICOLC), de 2019-2020 à 2027-2028 (en millions de dollars)



Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

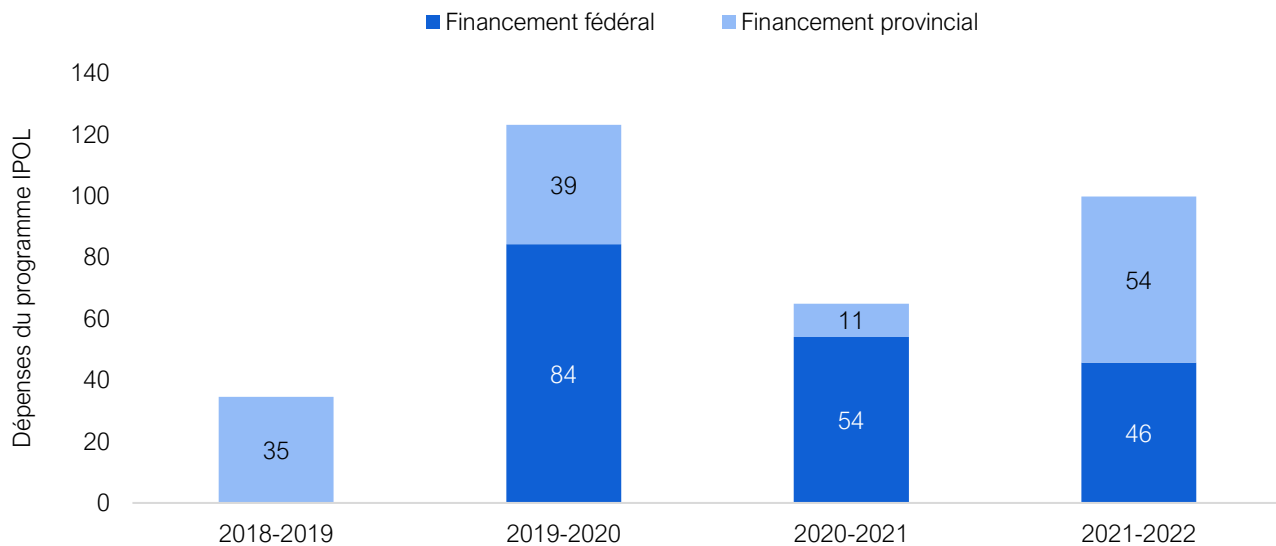
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement (IPOL)

L'Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement (IPOL) apportera des financements pour des initiatives semblables à l'aide pour le logement financée dans le cadre du programme Investissement dans le logement abordable, qui a pris fin en 2019-2020. L'IPOL apportera un total de 378 millions de dollars provenant du fédéral qui seront complétés par 378 millions de dollars du niveau provincial, ce qui donnera un total de 756 millions de dollars de dépenses.

L'IPOL doit être utilisé pour financer quatre types d'aide au logement : fonds de rénovation pour les nouvelles locations, aide pour l'accès à la propriété, rénovations pour logements loués ou en propriété et suppléments au loyer. L'IPOL doit également financer des services d'aide au logement, tels que les services de conseil et de placement professionnel.

Environ 43 % des dépenses prévues par le programme IPOL, soit 323 millions de dollars, interviendront d'ici 2021-2022. Cela inclut 34,6 millions de dollars de dépenses en 2018-2019 que la province a été autorisée à allouer au système de compensation des financements à parts égales de l'IPOL selon l'accord établi par la SNL. L'allocation annuelle après 2021-2020 des 433 millions de dollars engagés restants sera définie par des négociations ultérieures entre la province et le gouvernement fédéral. Pour les besoins du présent rapport, le BRF a supposé que les dépenses fédérales de l'IPOL resteraient au niveau de 2021-2022, avec la compensation à parts égales de la province intervenant un an après, jusqu'à ce que les 433 millions de dollars restants soient dépensés.

Figure 7-2 : Dépenses de l'Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement (IPOL) entre 2018-2019 et 2021-2022 (en millions de dollars)



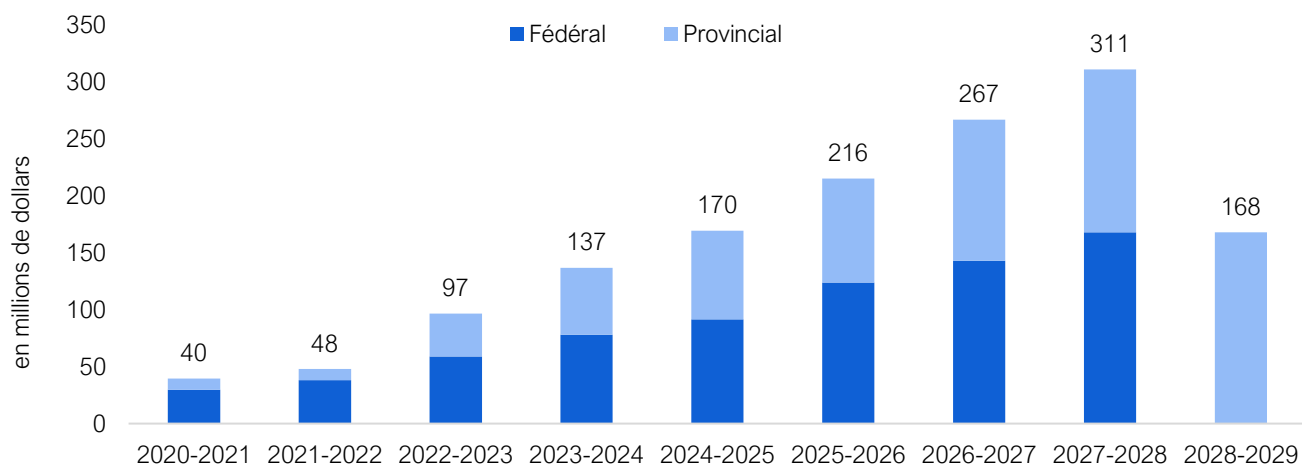
Remarque : Tient uniquement compte de 323 millions de dollars sur les 756 millions de dollars de dépenses prévues par l'IPOL. Les 433 millions de dollars restants seront alloués à la suite de négociations ultérieures entre la province et le gouvernement fédéral. Dans le cadre de l'accord SNL, la province a été autorisée à allouer 35 millions de dollars de dépenses en 2018-2019 au système de compensation à parts égales de l'IPOL.

Source : Analyse par le BRF des renseignements fournis par le MAML.

Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL)

L'Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL) est un nouveau programme de logement créé en 2020-2021. Dans le cadre du programme ACOL, la province et le gouvernement fédéral doivent engager chacun 732 millions de dollars pour un total de 1,5 milliard de dollars d'ici 2028-2029. Il est à noter que la province projette de dépenser 168 millions de dollars de la somme engagée pour le programme ACOL en 2028-2029, soit un an après la fin de l'accord établi en vertu de la SNL.

Figure 7-3 : Dépenses de l'Allocation Canada-Ontario pour le logement (ACOL) entre 2020-2021 et 2028-2029 (en millions de dollars)



Remarque : La province a enregistré 10 millions de dollars de dépenses en 2019-2020 pour le programme Allocation de logement transférable-Politique relative aux ménages prioritaires (ALT-PMP) qui correspondent à son engagement de versement à parts égales dans le programme ACOL. Les ménages bénéficiaires du ALT-PMP sont passés au programme ACOL au début de 2020-2021.

Source : Analyse du BRF de l'Entente bilatérale SCHL - Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017.

B. Préparation de ce rapport

Autorité

Le directeur de la responsabilité financière a accepté la requête d'un membre de l'Assemblée législative d'effectuer l'analyse présentée dans ce rapport en vertu de l'alinéa 10 (1) (b) de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*.

Questions principales

Les questions suivantes ont été utilisées pour orienter les recherches dans le cadre du présent rapport :

- Quels sont les changements intervenus dans les prévisions de dépenses des programmes de logement entre le budget de l'Ontario 2018 et le budget de l'Ontario 2019?
 - Quels changements ont été apportés aux programmes pour réaliser les prévisions de dépenses des programmes de logement du budget 2019?
 - Les changements de programme du budget 2019 ont-ils eu une incidence sur les financements apportés par le gouvernement fédéral et les municipalités?
- Comment les investissements réalisés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement seront-ils affectés en Ontario? Comment la province s'acquittera-t-elle de son obligation de compenser à parts égales les contributions du gouvernement du Canada d'ici 2028?
- Quels sont les seuils de référence et les objectifs de la province pour mettre fin à l'itinérance, fournir des logements abordables et limiter les délais d'attente pour obtenir un logement abordable?
 - Dans quelle mesure les seuils de référence et les objectifs ont-ils changé entre le budget 2018 et le budget 2019?
 - Les prévisions de dépenses des programmes de logement du budget 2019 permettront-elles à la province d'atteindre ses seuils de référence et ses objectifs en matière de logement abordable?
 - Quelle place l'engagement pris par la province de mettre fin à l'itinérance chronique d'ici 10 ans occupe-t-il dans la Stratégie à long terme de logement abordable?

Méthodologie

Le présent rapport a été préparé à l'aide de renseignements fournis par le ministère des Affaires municipales et du Logement, et de réunions avec son personnel, ainsi qu'à l'aide de documents pertinents et d'autres renseignements accessibles au public. Des sources précises sont indiquées tout au long du rapport et des renseignements complémentaires sur les sources et la méthodologie sont disponibles sur demande.

Pour estimer les besoins impérieux en matière de logement, le BRF a mis au point un modèle à l'aide de données portant sur les ménages. Le modèle du BRF est basé sur le modèle des besoins impérieux en matière de logement de la SCHL, qui utilise des logiciels et des données provenant de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada.

Pour estimer les besoins impérieux en matière de logement, le modèle du BRF applique des prévisions portant sur le revenu des ménages, sur la croissance de la population par groupe d'âge et sur le coût du logement pour les ménages, puis détermine pour chaque ménage s'il est soumis à des besoins impérieux en matière de logement, selon la définition de la SCHL.

La projection du revenu des ménages est basée sur les Perspectives économiques et budgétaires de l'hiver 2021 du BRF, les chiffres de croissance de la population viennent de Statistique Canada et du ministère des Finances, et le coût du logement est basé sur des données réelles de 2020 et sur l'analyse par le BRF des indicateurs du marché immobilier⁶⁹.

Après avoir fait une projection des caractéristiques des ménages jusqu'en 2027, le BRF a identifié les ménages qui répondent à la définition des besoins impérieux en matière de logement de la SCHL. Plus particulièrement, les ménages qui :

- vivent dans des logements inadaptés;
- vivent dans des logements qui nécessitent des rénovations majeures;
- dépensent plus de 30 % de leurs revenus sur le plus petit coût de logement réel ou sur le loyer moyen du marché dans leur région.

Les ménages présentant des besoins impérieux en matière de logement doivent également avoir un revenu inférieur au seuil de revenu déterminant le besoin impérieux, ceci afin de s'assurer que les ménages ayant des revenus suffisamment élevés ne soient pas considérés comme présentant des besoins impérieux en matière de logement⁷⁰. Les ménages doivent également être privés, ne pas être une exploitation agricole, vivre dans une réserve, être des étudiants ayant un revenu supérieur à zéro et qui excède le coût du logement.

Sauf indication contraire, tous les montants sont en dollars canadiens courants (c.-à-d. non rajustés en fonction de l'inflation).

⁶⁹ Le BRF estime les coûts du logement pour 2020 en se basant sur les données de la composante Loyer de l'indice des prix à la consommation, ainsi que sur les données d'obligation hypothécaire de la SCHL. Le BRF estime le coût du logement pour 2027 en se basant sur les projections faites dans son rapport Perspectives économiques et budgétaires de l'hiver 2021 pour le revenu personnel disponible, la croissance de la population, les taux d'hypothèque et les indicateurs du marché de l'immobilier.

⁷⁰ Le seuil de revenu déterminant le besoin impérieux est une mesure élaborée par la SCHL et qui reflète le niveau de revenu maximum auquel un ménage aurait des difficultés pour trouver un logement abordable adapté dans sa collectivité.