

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Accroître l'offre de logements au Québec

De multiples solutions nécessitant la concertation et l'implication de tous les acteurs du milieu

Par Hélène Bégin, économiste principale et Maëlle Boulais-Préseault, économiste

- ▶ Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement \(SCHL\)](#), l'ajout de 860 000 logements sera nécessaire au Québec d'ici 2030.
- ▶ Ce rythme correspond, en moyenne, à 107 500 logements additionnels annuellement, en plus de la construction prévue selon les tendances actuelles.
- ▶ Cela permettrait de répondre à la demande croissante et de rétablir l'abordabilité au niveau d'il y a une vingtaine d'années.
- ▶ Les besoins sont criants pour divers groupes de la population, particulièrement pour les ménages à faible revenu. Les jeunes, notamment les étudiants, les travailleurs étrangers ainsi que les itinérants, en sont quelques exemples.
- ▶ Les logements sociaux et abordables doivent être priorités.
- ▶ L'ajout de logements nécessite non seulement la construction neuve, mais aussi la conversion d'immeubles et l'entretien des immeubles existants.
- ▶ L'injection de fonds publics est nécessaire, mais ne permettra pas à elle seule d'atténuer la crise du logement. Il faut d'abord établir des conditions propices, notamment grâce à un allègement des barrières réglementaires et à des mesures fiscales moins contraignantes.
- ▶ Les municipalités et les villes ont la responsabilité de mettre ces conditions en place, en partenariat avec le gouvernement du Québec pour certains aspects, afin d'accélérer le démarrage de projets.
- ▶ Les partenaires de tous les milieux doivent s'impliquer davantage. Outre le secteur privé et les différents paliers de gouvernement, le milieu coopératif et les organismes sans but lucratif (OSBL) font aussi partie de la solution.
- ▶ Le mouvement est déjà amorcé à plusieurs égards et de nombreuses initiatives ont permis de réaliser certains projets alors que d'autres ne devraient pas tarder à se concrétiser. Il faudra toutefois en faire plus pour atténuer la crise actuelle.

Résumé - La crise du logement au Québec : l'urgence d'agir

Le manque criant de logements qui a pris de l'ampleur au Québec et à travers le pays n'est plus à démontrer. Chacune des régions, des municipalités et des villes de la province est confrontée à cette dure réalité. La crise affecte profondément divers groupes de la société, notamment les plus démunis et les ménages de la classe moyenne en quête d'un logement

abordable. Alors que les projecteurs sont tournés vers le secteur privé afin d'accroître le nombre de logements disponibles, des modèles alternatifs tels que les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif (OSBL) doivent, eux aussi, être davantage appuyés par les différents paliers de gouvernement de manière à augmenter l'offre de logements.

Afin d'atténuer la crise, de nombreuses solutions ont été identifiées, mais aucune ne peut, à elle seule, améliorer la situation. Le Canada est concerné par le même enjeu comme analysé dans un récent [Point de vue économique](#). Il faut agir sur plusieurs leviers à la fois : la fiscalité, la réglementation et différentes barrières qui freinent l'ajout de nouveaux logements. Compte tenu de la remontée des taux d'intérêt, le soutien financier de différents acteurs de l'industrie s'avère aussi incontournable. L'enjeu est de taille. L'implication ainsi que la concertation de tous les milieux sont essentielles afin de résoudre la crise actuelle. Déjà, en coulisse, plusieurs villes, municipalités et localités du Québec et différents milieux ont fait preuve d'initiatives qui ont favorisé l'ajout de logements : quelques exemples cités dans ce [Point de vue économique](#) l'illustrent bien.

Ce mouvement doit toutefois s'accélérer. Pour y parvenir, les mesures ou politiques suggérées reposent sur quelques axes principaux. D'abord, l'ajout de nouveaux logements (construction, densification et conversion d'immeubles existants). Il est toutefois primordial de bien répondre aux besoins de la population, notamment en priorisant les habitations abordables. Ensuite, l'entretien et la rénovation du parc de logements actuel, qui est vieillissant, s'avèrent essentiels afin de le maintenir en bon état et, surtout, dans des conditions acceptables pour l'habitation. Le défi est toutefois de trouver des solutions pour y arriver sans alimenter davantage la flambée des loyers.

Partie 1 : forte demande de logements locatifs

Avant de se pencher sur les solutions possibles pour accroître l'offre de logements, il importe d'établir dans quel contexte la demande s'accroît. Plusieurs facteurs y contribuent et certaines clientèles ont des besoins très précis.

Accès à la propriété plus difficile

La demande de logements locatifs continue d'être forte. Les ménages, notamment les jeunes qui tentent d'accéder à la propriété, sont confrontés à un marché peu abordable (graphique 1). Les prix ont monté en flèche depuis la pandémie et la correction à la baisse survenue à partir du printemps 2022

GRAPHIQUE 1
L'Indice d'abordabilité Desjardins a chuté au Québec

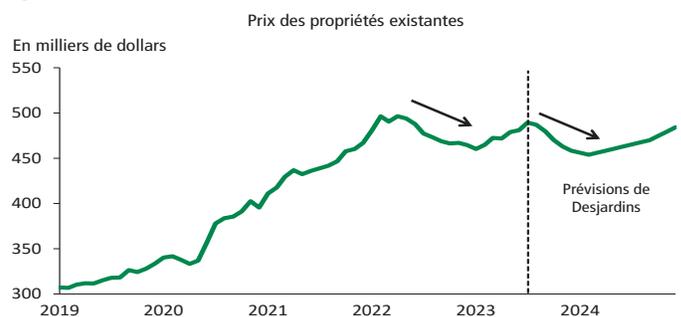


Sources : Banque du Canada, JLR solutions financières, société d'Equifax, Statistique Canada, Conference Board du Canada et Desjardins, Études économiques

jusqu'au début de 2023 a avoisiné 7,5 % au Québec. La remontée des taux d'intérêt a refroidi le marché pendant cette période, puis un léger regain s'est manifesté par la suite.

Une seconde vague de baisses de prix est attendue en raison de la détérioration prévue de l'économie et du marché du travail qui s'ajoutera à l'effet plus restrictif des taux d'intérêt. Toutefois, la diminution des prix attendue sera semblable à celle de l'an dernier et le niveau des prix restera nettement plus élevé qu'avant la pandémie (graphique 2). Des mesures gouvernementales pour soutenir les premiers acheteurs auraient peu d'effet dans le contexte actuel. L'offre demeure limitée sur le marché, notamment dans les gammes inférieures de prix. Par conséquent, l'accès à la propriété demeurera difficile et la demande de logements locatifs restera sous pression.

GRAPHIQUE 2
Malgré la seconde vague de baisses de prix qui est prévue au Québec, le niveau restera relativement élevé



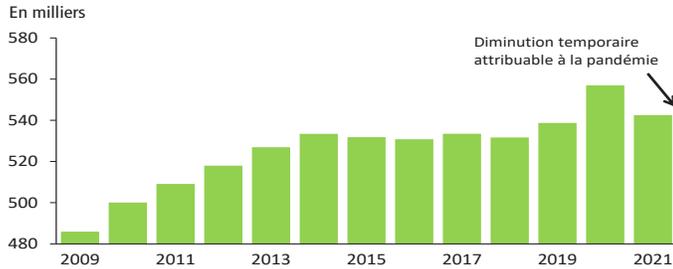
Sources : Association canadienne de l'immeuble et Desjardins, Études économiques

Plus d'étudiants à loger

La demande de logements locatifs est aussi accentuée par celle des étudiants postsecondaires (graphique 3 à la page 3). Le nombre d'inscriptions dans les cégeps et les universités est à la hausse et le nombre d'établissements d'enseignement augmente depuis déjà quelques années. De plus, la présence des étudiants internationaux connaît une forte croissance (graphique 4 à la page 3). Compte tenu du manque de places en résidences pour les étudiants, ceux-ci doivent se tourner vers les appartements locatifs traditionnels, qui sont souvent difficiles à trouver à proximité de leur lieu d'enseignement. Cette situation touche principalement les centres urbains de la province où sont localisés les établissements, notamment les cégeps et les universités.

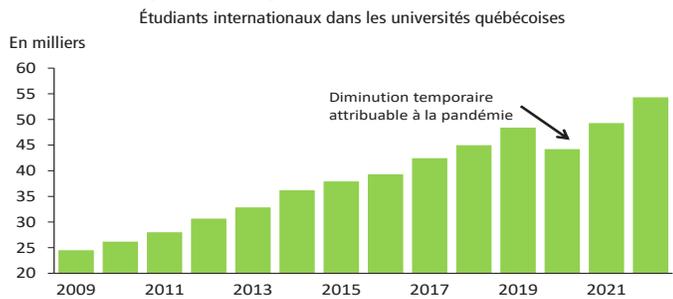
Le manque de logements pour les étudiants est de plus en plus flagrant. Que ce soit à Montréal ou dans de plus petites villes ailleurs au Québec, plusieurs universités et cégeps font face à un grand nombre d'étudiants toujours sans logement à quelques jours de la rentrée. La crainte de plusieurs acteurs du milieu est que des jeunes décident d'abandonner leurs études faute de logement. L'organisme d'économie sociale UTILE (Unité de travail pour l'implantation de logements

GRAPHIQUE 3
Nombre d'étudiants postsecondaires au Québec : tendance haussière



Note : données pour l'année scolaire de septembre à avril suivant.
 Sources : Ministère de l'Enseignement supérieur, Bureau de coopération interuniversitaire et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 4
Le nombre d'étudiants étrangers a fortement augmenté au Québec, sauf pendant la pandémie



Note : données pour l'année scolaire de septembre à avril suivant.
 Sources : Ministère de l'Enseignement supérieur, Bureau de coopération interuniversitaire et Desjardins, Études économiques

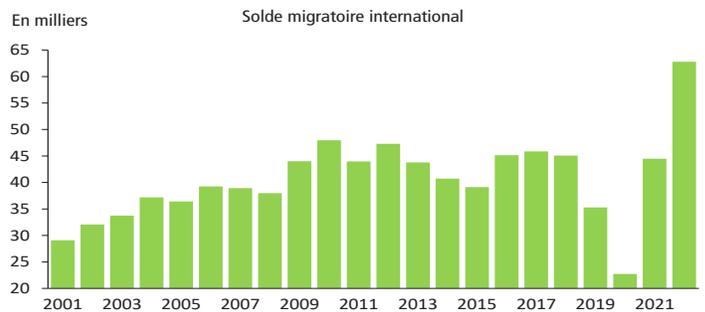
étudiants) révèle dans un [rapport](#) que les locataires étudiants du grand Montréal ont subi en moyenne une hausse de loyer de 20 % en deux ans. Cette hausse rapide est due en grande partie au manque de logements étudiants. Montréal n'est pas la seule à vivre ce phénomène; des situations similaires ont été observées en Outaouais et en Estrie, notamment.

Toutefois, différents milieux se mobilisent afin d'accroître les logements disponibles pour les étudiants. Plusieurs institutions d'enseignement postsecondaire, dont certaines universités, ont des projets en cours ou à venir prochainement afin d'accroître le nombre de résidences étudiantes ou de logements à proximité du lieu d'enseignement. Certains investisseurs du milieu immobilier et des organismes sans but lucratif s'impliquent aussi activement pour accroître le nombre de logements destinés aux étudiants. Quelques exemples de projets seront cités plus loin. Ce mouvement doit se poursuivre, car ces ajouts permettent de mieux répondre aux besoins des étudiants tout en libérant des appartements locatifs traditionnels pour les autres clientèles dans le besoin.

[Plus de travailleurs et d'étudiants internationaux](#)

La croissance démographique du Québec s'est accélérée après la pause du début de la pandémie, notamment en raison d'une forte augmentation du bilan migratoire avec l'étranger (graphique 5). Le nombre d'immigrants admis en 2022 a franchi un sommet de 68 700 personnes. Selon [l'Institut de la statistique du Québec](#), ce nombre correspond à la cible de 49 500 à 52 500 admissions prévue dans le Plan d'immigration du Québec pour l'année 2022, auxquelles s'ajoute un rattrapage de 18 000 personnes pour compenser le déficit d'admissions lié à la pandémie.

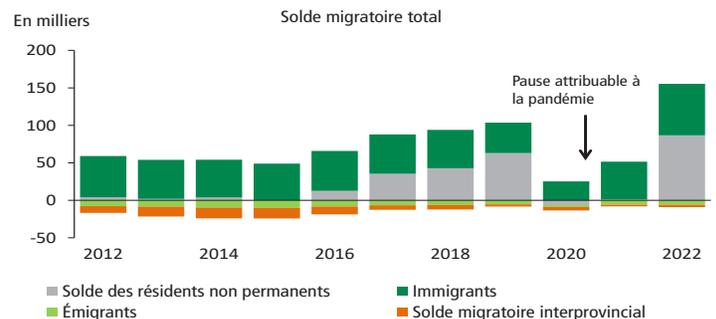
GRAPHIQUE 5
Le Québec a connu une hausse du solde migratoire avec l'étranger



Sources : Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

Il faut aussi tenir compte des résidents non permanents, qui sont principalement composés de travailleurs temporaires, d'étudiants étrangers ou de demandeurs d'asile (graphique 6). Leur nombre a augmenté de 86 700 personnes l'an dernier (solde des arrivées moins les départs). Le total des résidents non permanents du Québec était estimé à environ 346 000 personnes au 1^{er} janvier 2023 selon l'estimation provisoire de Statistique Canada. Il s'agit de la principale source d'augmentation du bilan migratoire.

GRAPHIQUE 6
Les résidents non permanents représentent une proportion croissante des nouveaux habitants au Québec



Sources : Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

TABEAU 1
Personnes en situation d'itinérance visible au Québec

Régions	2018	2022	Variation (%)
	Nombre	Nombre	
Montréal	3 119	4 690	50,4
Capitale-Nationale	535	927	73,3
Montérégie	281	787	180,1
Outaouais	145	706	386,9
Estrie	420	664	58,1
Laurentides	185	464	150,8
Mauricie-Centre-du-Québec	296	454	53,4
Lanaudière	209	314	50,2
Chaudière-Appalaches	243	293	20,6
Saguenay-Lac-Saint-Jean	129	231	79,1
Laval	169	219	29,6
Abitibi-Témiscamingue	nd	157	nd
Côte-Nord	nd	94	nd
Ensemble du Québec	5 731	10 000	74,5

Note: Les méthodologies utilisées diffèrent entre les deux années.
 Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux et Desjardins, Études économiques

Partie 2 : l'offre de logements locatifs est insuffisante

Peu d'appartements abordables sont inoccupés

Selon la SCHL, un logement est abordable lorsque le ménage qui le loue ne consacre pas plus de 30 % de son revenu avant impôt au loyer. Un nombre insuffisant de logements locatifs répondant à ce critère compose le parc actuel, notamment pour les locataires ayant les plus faibles revenus. D'après [l'évaluation de la SCHL](#), la part des appartements considérés comme abordables pour les ménages du quintile inférieur de revenus (20 % d'entre eux) était de 23 % à Montréal et de 25 % à Québec. Même si ce pourcentage est plus élevé que dans d'autres régions métropolitaines au Canada, le nombre de logements abordables n'arrive pas à répondre à la demande qui s'est accentuée.

La plupart d'entre eux sont déjà occupés et les loyers de ces appartements sont très vulnérables à un changement de locataires. Lorsqu'un logement est libéré par un départ, le propriétaire ajuste habituellement le loyer, ce qui peut refléter les coûts des réparations et des rénovations déjà effectuées. L'augmentation peut être particulièrement élevée et dépasse alors largement la hausse des loyers pour l'ensemble du marché. Dans ce contexte, plusieurs logements abordables ne le sont plus après un changement de locataires.

Selon la [SCHL](#), il existait un écart de 28 % entre le loyer moyen des logements ayant accueilli de nouveaux occupants (1 235 \$) et le loyer moyen de ceux dont les locataires étaient restés les mêmes (963 \$) dans la RMR de Montréal en 2022. La hausse annuelle des loyers s'est chiffrée à 3,5 % pour les locataires qui ont renouvelé leur bail, comparativement à 14,5 % pour les nouveaux locataires. Au total, l'augmentation pour l'ensemble du marché a été de 5,4 % pour les appartements de deux chambres, soit la plus forte progression en 20 ans.

Les logements neufs sont moins abordables

Malgré l'essor de la construction d'appartements locatifs ces dernières années au Québec, l'offre de logements abordables n'a

pas nécessairement augmenté. Le loyer moyen des logements locatifs neufs est nettement plus cher que ceux de l'ensemble du marché. L'écart de loyers entre les deux se chiffrait à 57 % dans la région métropolitaine de Montréal pour les appartements de deux chambres, d'après l'analyse de la SCHL. Les loyers dispendieux des appartements récemment construits limitent par conséquent l'attrait pour les locataires potentiels, faute de revenus suffisants. Le taux d'inoccupation des appartements plus récents (construits de 2020 à 2022) s'avère d'ailleurs nettement plus élevé. Dans le grand Montréal, 4,2 % des logements locatifs neufs étaient inoccupés l'an dernier, comparativement à 2,0 % pour l'ensemble du marché (peu importe l'année de construction).

Le constat est le même dans plusieurs centres de la province qui ont connu un essor de la construction d'appartements locatifs au cours des dernières années. Les loyers d'appartements neufs sont habituellement plus élevés que les autres, de sorte que la situation demeure extrêmement difficile pour les ménages ayant les revenus les plus faibles. En effet, malgré l'ajout de logements neufs, il s'avère souvent impossible pour eux de trouver un toit abordable avec un loyer inférieur à 30 % de leur revenu brut. La construction neuve n'est pas à elle seule une solution miracle; il faut aussi créer des conditions propices afin de favoriser l'ajout de logements abordables.

La dynamique actuelle du marché repose essentiellement sur le secteur privé, lequel doit assurer la rentabilité des nouveaux projets, une réalité qui exige des loyers assez élevés. L'injection de fonds publics, qui peut prendre différentes formes, sera requise pour stimuler la construction de logements abordables afin d'atténuer la crise. D'autres partenaires, comme les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif, pourraient être mis davantage à contribution avec plus d'appui financier gouvernemental. Le modèle actuel, qui repose principalement sur le secteur privé, ne permet pas d'accroître suffisamment l'offre de logements abordables.

Les besoins sont immenses selon la SCHL

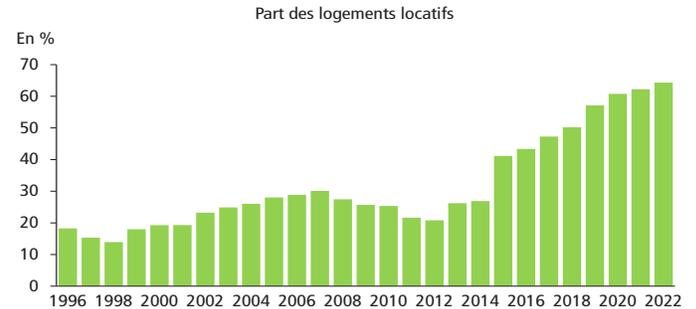
La SCHL a évalué qu'il faudrait ajouter 860 000 logements au Québec d'ici 2030 afin de rétablir l'abordabilité au niveau d'il y a une vingtaine d'années. Ce rythme correspond, en moyenne, à 107 500 logements additionnels annuellement, en plus de la construction prévue selon les tendances actuelles. Il s'agit d'un objectif extrêmement ambitieux qui excède largement la capacité de l'industrie à construire autant de logements en quelques années. Depuis cinq ans, les mises en chantier de logements ont atteint, en moyenne, 55 000 par année. Ce chiffre fait référence aux nouvelles constructions nécessitant des fondations. Les conversions d'immeubles et les projets de densification à même les immeubles existants ne sont pas inclus dans ces statistiques et l'ajout total de nouveaux logements est difficile à évaluer. Chose certaine, il faut augmenter le plus possible l'offre de logements au Québec.

L'accélération de la construction a été de courte durée.

La construction résidentielle a connu un essor exceptionnel pendant les deux premières années de la pandémie. Le niveau des mises en chantier a atteint 67 810 nouvelles habitations en 2021, un sommet depuis la fin des années 1980. Tous les segments de marché ont connu une hausse de l'activité, notamment les appartements locatifs (graphique 10). La construction a fortement progressé dans les principaux centres de la province, mais aussi dans les localités de moins grande taille (graphique 11). Les logements locatifs représentent ainsi environ 60 % des nouvelles habitations construites au Québec, un poids qui s'est accru au fil des années (graphique 12). Les mises en chantier totales sont donc particulièrement vulnérables à un revirement soudain dans ce segment de marché comparativement à d'autres provinces (encadré à la page 7), notamment l'Ontario (graphique 13).

GRAPHIQUE 12

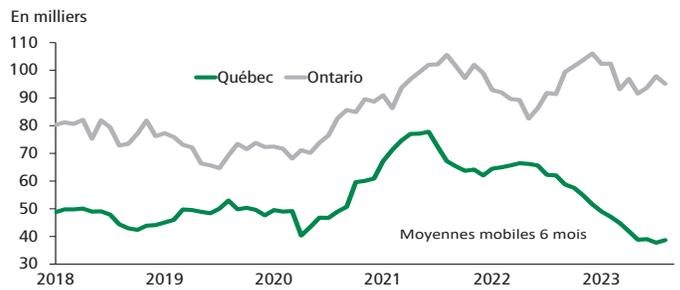
La part des logements locatifs a pris de l'importance par rapport au total des mises en chantier



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 13

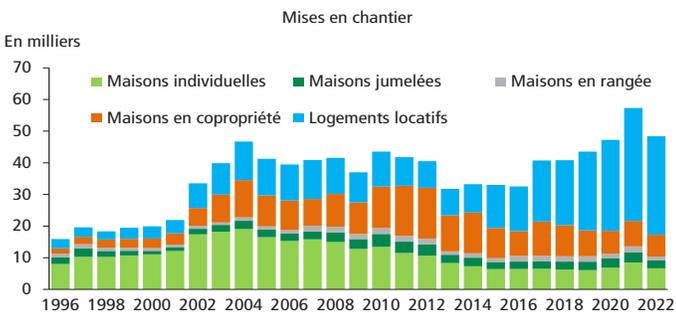
Les mises en chantier continuent leur chute au Québec, le fossé avec l'Ontario s'est creusé



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 10

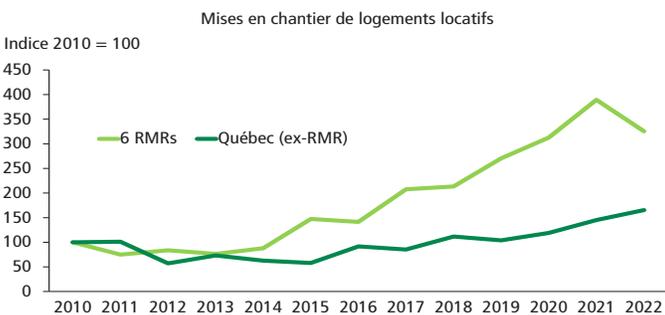
Les mises en chantier de logements locatifs sont de plus en plus importantes au Québec



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 11

Essor des mises en chantier de logements locatifs



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

La construction d'appartements locatifs a commencé à chuter depuis 2022 pour diverses raisons, notamment le manque de main-d'œuvre, les coûts élevés des matériaux et la forte progression des salaires. La remontée des taux d'intérêt a toutefois eu l'effet d'une douche glaciale. Elle a fait grimper les coûts d'emprunt des promoteurs/constructeurs tout en rehaussant considérablement la mise de fonds requise pour boucler le financement. Plusieurs projets continuent ainsi d'être annulés ou reportés puisque la rentabilité de ceux-ci est compromise avec cette nouvelle réalité.

Les loyers plus élevés qui seraient requis pour permettre le démarrage de plusieurs immeubles locatifs seraient hors de prix pour la plupart des ménages et ne répondraient pas à la capacité de payer d'éventuels locataires. Dans ce contexte, les mises en chantier d'appartements locatifs conventionnels ont fléchi de 9,0 % en 2022 et de 44,3 % au cours de la première moitié de 2023 au Québec. La construction neuve, qui devrait s'accélérer pour répondre à la demande pressante, prend plutôt le chemin inverse.

Encadré : le marché des copropriétés avantage certaines provinces

La construction neuve est fortement à la baisse dans toutes les provinces cette année, à l'exception de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Cela s'explique par la vigueur du marché de la copropriété dans ces deux provinces. Les mises en chantier comptent pour environ 50 % du total, comparativement à moins de 15 % au Québec. La plus forte présence d'investisseurs dans le marché de la copropriété à Toronto et à Vancouver, par rapport à celui de Montréal, explique en partie cette différence. De plus, les promoteurs/constructeurs de copropriétés disposent en général d'un peu plus de liquidités pour le démarrage des projets puisqu'une part des appartements doit être écoulee en prévente par des acquéreurs potentiels. Dans le cas des appartements locatifs, ceux-ci rapportent un revenu lorsqu'ils sont terminés et occupés. Il est ainsi plus difficile de constituer la mise de fonds requise pour obtenir du financement dans le marché locatif, notamment dans un contexte de taux d'intérêt élevés. Étant donné que le poids du segment locatif est particulièrement élevé au Québec, cela contribue à affaiblir davantage la construction. Au total, les mises en chantier devraient atteindre 35 500 unités dans la province cette année, soit le plus faible niveau depuis une vingtaine d'années et une chute d'environ 40 % par rapport à 2022.

Délais de construction importants

Malgré la chute des mises en chantier, les coûts et les délais de construction demeurent élevés. Par exemple, selon la SCHL, plus de la moitié des grands immeubles d'appartements sont achevés dans un délai de 9 à 18 mois à Montréal. En moyenne, il s'écoule en général 18 mois entre le début de la construction d'un immeuble d'appartements et l'achèvement de celui-ci dans la RMR de Montréal. Les délais sont toutefois plus courts dans les agglomérations moins grandes, notamment en raison de la plus petite taille des immeubles. Par exemple, le délai moyen pour construire un immeuble d'appartements est d'environ 10 mois à Trois-Rivières et à Sherbrooke. Même si plusieurs solutions sont rapidement mises en place pour permettre une augmentation significative du nombre de logements, il faudra patienter un certain temps avant que la crise du logement s'atténue.

Partie 3 : solutions pour accroître l'offre de logement

Diverses solutions impliquent les partenaires de tous les milieux

L'ajout de logements est au ralenti pour deux raisons principales :

- ▶ Contraintes financières qui empêchent le démarrage de nombreux projets, notamment pour les logements abordables.
- ▶ Processus administratif des villes et des municipalités qui complique, allonge et compromet même parfois le début de la réalisation de nouveaux immeubles, de la conversion d'immeubles existants ou d'ajout de logements additionnels à une habitation existante.

Agir sur un seul levier est insuffisant; l'un ne va pas sans l'autre pour accélérer l'ajout de nouveaux logements. Il faut travailler sur les deux aspects à la fois, il s'agit d'une condition essentielle pour réussir le virage. Voici quelques solutions pour chacun d'entre eux (tableau 2 à la page 11).

Aspect financier : appui pour favoriser le démarrage de projets

Quelques exemples :

- ▶ Offrir un soutien gouvernemental accru par le biais de programmes, d'incitatifs fiscaux et, dans certains cas, de subventions
- ▶ Viser un meilleur arrimage entre les différents paliers de gouvernement
- ▶ Établir des mécanismes de financement qui allègent le poids des taux d'intérêt élevés
- ▶ En plus du soutien au secteur privé, accroître l'appui financier à d'autres acteurs du milieu tels que les coopératives d'habitation et les OSBL
- ▶ Réduire le fardeau fiscal par divers moyens, notamment les taxes
- ▶ Remplacer les redevances par des incitatifs fiscaux

Certaines mesures sont toutefois déjà en place. Par exemple, depuis mars 2022, le programme APH Select de la SCHL facilite, dans certaines conditions, le financement des immeubles locatifs grâce à une période d'amortissement allongée jusqu'à 50 ans et à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché. De nombreux projets ont démarré grâce à ce programme, mais la remontée des taux d'intérêt a provoqué un afflux sans précédent de demandes. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a récemment annoncé l'élimination de la TPS pour la construction d'immeubles locatifs et quelques provinces ont emboîté le pas avec leur taxe provinciale respective. Cela allégera les coûts des nouveaux projets, mais d'autres mesures ou la bonification de certains programmes existants seront nécessaires pour stimuler davantage la construction.

La fiscalité concerne également les villes ou les municipalités. Par exemple, certaines exigent désormais des redevances afin de financer les infrastructures publiques des nouveaux projets. Cela

gonfle la facture de ceux-ci et freine le développement. D'autres optent toutefois pour un allègement fiscal, notamment les villes de Trois-Rivières et de Rimouski, qui ont chacune mis en place un crédit de taxe encourageant la densification. En effet, plutôt que d'ajouter une redevance sur les logements neufs, ces villes offrent un crédit de taxe foncière pour certains types de nouvelles constructions. La fiscalité peut donc être un outil efficace pour faciliter le démarrage de projets locatifs et encourager la densification.

Conditions propices : l'amélioration des processus est essentielle

Quelques exemples :

- ▶ Réduire les délais d'approbation des projets
- ▶ Alléger au maximum la réglementation
- ▶ Éliminer les lourdeurs administratives
- ▶ Réduire les exigences coûteuses pour certains types de bâtiment
- ▶ Revoir les règles de zonage des immeubles en hauteur et des unités accessoires d'habitation pour favoriser la densification et la conversion d'immeubles existants
- ▶ Acceptabilité sociale : revoir les processus de consultation afin que les décisions concernant les nouveaux projets soient plus représentatives de la volonté de l'ensemble des citoyens (limiter le rôle d'une faible minorité)
- ▶ Établir un meilleur arrimage entre les différents paliers de gouvernement

Même si beaucoup d'améliorations sont requises pour stimuler l'ajout de nouveaux logements, certaines tendances sont déjà en place pour y arriver. Les acteurs des différents milieux se mobilisent et plusieurs exemples concrets confirment que des progrès sont tout de même accomplis. Le concept de densification s'enracine, la conversion d'immeubles existants est plus présente et plusieurs projets de logements pour étudiants sont en cours et à venir.

La densification est amorcée, mais elle devra s'accélérer

1. Densification par de nouvelles constructions

Vu comme une solution à l'étalement urbain, le concept de densification a gagné beaucoup d'importance au cours des dernières années. Les conséquences de l'étalement urbain sont de plus en plus connues : prolongement des déplacements, menace des espaces naturels et agricoles, dépenses importantes en infrastructures. La croissance rapide de la population, le manque d'espace et les changements climatiques ont toutefois amené un grand nombre de municipalités à repenser ce type de quartier. Plusieurs experts du milieu s'entendent pour dire qu'il faut vivre plus nombreux sur de plus petits territoires. Les municipalités sont donc appelées à construire à même les quartiers existants. Le concept de densification intelligente ou

de ville compacte est aussi présenté comme solution. Il s'agit de construire davantage autour des axes de transport en commun, des places publiques et des parcs.

Un exemple de projet immobilier construit comme tel est Zibi, à Gatineau. Construit sur la rive, ce projet comprend des milliers de logements, dont un certain nombre sont abordables, des espaces verts, des places publiques et plus d'espaces commerciaux, en plus d'être situé à proximité du centre-ville et des principaux circuits d'autobus. L'espace Montmorency, à Laval, à proximité de la station de métro du même nom, est un exemple similaire. La Ville de Trois-Rivières mise aussi sur la densification avec plusieurs projets résidentiels qui sont en construction. Par exemple, le Florent regroupera 218 appartements à Trois-Rivières sur Saint-Laurent. À ce jour, le concept de nouveaux quartiers plus denses se voit surtout dans les grands centres.

2. Densification par des ajouts ou des modifications

Il existe un nombre grandissant de petits ménages, des gens qui vivent seuls ou à deux et pour qui une maison unifamiliale devient inadéquate pour leurs besoins. Le développement d'unités d'habitation accessoires, soit de construire une minimaison dans sa cour arrière ou de subdiviser une maison unifamiliale pour en faire une demeure bigénérationnelle, pourrait donc répondre aux besoins de plusieurs. Bien entendu, cette avenue permet un ajout de logements moindre que les grands projets à haute densité, mais cette solution a l'avantage de mieux utiliser les espaces résidentiels déjà développés. Toutefois, ce n'est pas la réglementation de toutes les municipalités qui le permet. Les villes de Sainte-Catherine en Montérégie ou bien de Granby en Estrie sont des exemples de municipalités ayant modifié leurs règles de zonage afin d'autoriser ce genre de projets. La Ville de Longueuil a aussi récemment adopté un projet pilote qui permettra ce genre de densification.

Conversion d'immeubles existants : une autre avenue

Même si le concept de densification s'implante graduellement à plusieurs endroits au Québec, notamment dans les grands centres urbains et en périphérie, beaucoup de chemin reste à parcourir. La création de nouveaux espaces ou quartiers, qui permet de développer un secteur de façon optimale avec un plan bien réfléchi, doit toutefois être complétée par la densification des espaces existants. Il peut s'agir d'un immeuble de faible superficie datant de plusieurs années et construit sur un vaste terrain qui pourrait être utilisé de façon plus optimale. Par exemple, les centres commerciaux, dont la hauteur est limitée à un ou quelques étages, représentent un bon potentiel de redéveloppement. L'ajout de quelques étages de logements résidentiels au-dessus de ceux-ci ou encore dans une partie du stationnement extérieur permet d'augmenter le nombre d'habitations et constitue également un atout de diversification du point de vue des propriétaires.

Depuis la pandémie, la conversion d'immeubles de bureaux en logements semble de plus en plus pertinente. Certains bureaux

inoccupés pourraient être transformés afin d'atténuer la pénurie de logements. Même si le concept a été mentionné à plusieurs reprises depuis que les édifices des centres-villes sont moins occupés qu'auparavant avec le télétravail et le travail en mode hybride, les projets sont encore rares au Québec. Pour l'instant, les conversions demeurent coûteuses et complexes.

Cela ne veut pas dire qu'il est impossible de convertir des immeubles de bureaux en logements, comme l'illustre le cas de Calgary, où le taux d'inoccupation des bureaux dans le centre-ville a atteint 32 % au premier trimestre de 2023. Plusieurs espaces de bureaux vides ont été convertis en logements, et ce, depuis 2019. La Ville de Calgary a mis en place le Downtown Calgary Incentive Program, qui soutient la conversion d'immeubles de bureaux en appartements. Une subvention de 75 \$ par pied carré est offerte jusqu'à concurrence de 15 M\$ par projet. Malgré les défis rencontrés tels que les coûts importants ou le manque de fenêtres dans toutes les pièces, les acteurs de l'industrie s'entendent pour dire que les bénéfices ont été plus nombreux.

Par ailleurs, un grand nombre d'anciennes usines manufacturières ont été converties en copropriétés à Montréal au cours des 20 dernières années. Le Nordelec, à l'intersection des quartiers Pointe-Saint-Charles et Griffintown, en est un exemple. L'ancienne manufacture de fils et de câbles électriques de Northern Electric construite en 1913 a été réhabilitée en immeuble à logements entre 2012 et 2015. Un autre exemple est la conversion des Shop Angus. Autrefois les usines du Canadien Pacifique, ces bâtiments du quartier Rosemont ont été transformés en logements et en espaces commerciaux, devenant ainsi Technopôle Angus.

Outre les immeubles de bureaux et les sites industriels, d'autres types de bâtiment peuvent faire l'objet de conversion en logements, et ce, même dans les localités de moins grande taille. Par exemple, certains presbytères ont changé de vocation au Québec. Plusieurs travailleurs ont été accueillis dans des presbytères qui ont été transformés en logements grâce à l'implication de leur employeur, par exemple en Gaspésie et dans la municipalité de Bellechasse. Un presbytère de Granby a aussi été converti afin d'accueillir des étudiants. Cela permet d'ajouter quelque peu à l'offre de logements dans les régions où il y a moins de bâtiments vétustes qui peuvent être recyclés.

Logements étudiants

Dans les grands centres, d'autres avenues sont possibles. La conversion d'immeubles existants est aussi utilisée dans le cas de nouvelles résidences étudiantes. Par exemple, l'ancien hôpital Royal Victoria, inutilisé depuis plusieurs années, pourrait être converti en plus de 1000 logements étudiants par la filiale Ivanhoé Cambridge de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Plusieurs institutions d'enseignement postsecondaire développent présentement des plans de construction pour de nouvelles

résidences ou encore des plans de modification pour augmenter le nombre de places dans les résidences actuelles. Cela devrait aider à moyen et à long terme, puisqu'entre un et deux ans sont normalement prévus avant la mise en service de ces nouveaux logements. Des solutions dites agiles sont donc préconisées.

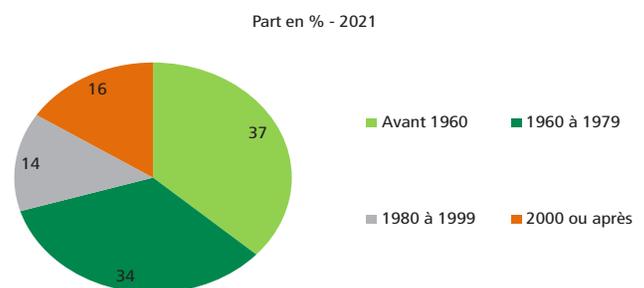
L'Université du Québec à Trois-Rivières inaugurera une nouvelle résidence universitaire de 179 appartements en 2024. Du côté de Rimouski, l'Université du Québec à Rimouski soumettra bientôt un plan pour 100 nouveaux logements étudiants qui devraient être prêts pour la rentrée 2025. Un organisme sans but lucratif réalise présentement un projet à Montréal qui vise à accueillir des centaines d'étudiants dès 2027 dans des logements abordables.

Étant donné la forte augmentation du nombre d'étudiants étrangers, il faudra néanmoins en faire davantage. Avec des cafétérias centralisées et des aires communes au lieu de cuisines complètes et de salons, les résidences étudiantes peuvent atteindre des densités encore plus grandes que les appartements locatifs typiques. Or, les résidences ne logent que 12 % de la population étudiante totale au Canada, contre plus de 30 % aux États-Unis et au Royaume-Uni. Faute de place, les étudiants auront tendance à rechercher un logement peu coûteux, ce qui a pour effet d'accaparer des logements qui pourraient être disponibles pour des ménages à faible revenu.

Le parc immobilier est vieillissant

Même si l'ajout de logements locatifs est nécessaire pour atténuer la crise du logement, l'entretien et la réparation ainsi que la rénovation du parc actuel doivent aussi faire partie de l'équation. Environ 70 % des appartements sur le marché ont été construits il y a plus ou moins une cinquantaine d'années au Québec (graphique 14). Certains immeubles sont même dans des conditions insalubres depuis quelques années déjà et d'autres ont été condamnés. Des investissements massifs doivent donc être effectués afin de maintenir les logements en bon état et, surtout, dans des conditions acceptables pour l'habitation. Un soutien financier gouvernemental, qui peut prendre différentes formes, sera requis afin de permettre aux propriétaires de faire face à ces coûts importants. Le défi est toutefois de trouver des solutions

GRAPHIQUE 14
Répartition du parc immobilier locatif au Québec selon l'année de construction



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

pour y arriver sans que trop de locataires se retrouvent sans logis pendant la durée de travaux, et, surtout, sans alimenter davantage la flambée des loyers. Au moment où la construction neuve tourne au ralenti et où la main-d'œuvre est moins sollicitée, plus de travaux d'entretien et de réparation devraient être à tout le moins priorités, notamment pour les logements abordables.

Rôle des villes et des municipalités

De nombreux décideurs locaux s'impliquent déjà activement afin d'atténuer la crise actuelle grâce à certains leviers qui relèvent de leur responsabilité. Plusieurs ont déjà effectué des modifications sur le plan de la réglementation et de la fiscalité afin d'établir des conditions plus propices à l'ajout de logements. Le mouvement est clairement amorcé et il devra s'étendre un peu partout dans la province.

Sur le terrain, plusieurs acteurs sont à définir quels types de logement sont requis et le nombre nécessaire pour répondre à la demande. Il ne suffit pas d'ajouter des logements, il faut bien répondre au besoin de la population selon la capacité de payer de celle-ci. Par exemple, la construction d'appartements neufs dont le loyer est trop élevé pour la plupart des ménages ne permettra pas d'atténuer la pénurie de logements abordables. Au niveau local, le levier de la densification semble le plus prometteur. De vastes terrains déjà occupés peuvent être utilisés de façon plus optimale, par exemple en modifiant les règles de zonage ou de hauteur des bâtiments.

Les villes et les municipalités font toutefois face à des contraintes budgétaires. Leurs responsabilités ont beaucoup augmenté ces dernières années, sans nécessairement être accompagnées de financement adéquat de la part des gouvernements. Plus de la moitié des revenus des municipalités proviennent de la taxe foncière des immeubles situés sur leur territoire. Au cours des dernières années, l'essor de la construction résidentielle qui a été généralisé dans la province a permis d'élargir l'assiette fiscale. Or, les mises en chantier d'habitations ont diminué d'environ 15 % au Québec en 2022 et une chute d'environ 40 % est en cours pour cette année. Cette source de revenus additionnels n'étant plus au rendez-vous, les décideurs locaux devront compter sur un appui financier accru des autres paliers de gouvernement. L'ajout de nouveaux logements, que ce soit par le biais de la construction, de la densification ou de la conversion d'immeubles, nécessite l'investissement de sommes colossales qui dépassent largement la capacité financière des villes et des municipalités. Une révision en profondeur de leurs sources de revenus fait aussi partie des solutions pour accroître l'offre de logements.

TABLEAU 2
Mesures pour accroître l'offre de logements au Québec

Mesures stratégiques	Secteur de responsabilité				Incidence sur l'offre nette de logements	Facilité à mettre en place
	Fédéral	Provincial	Municipal	Industrie		
<i>Réduire les barrières à l'augmentation de l'offre de logements locatifs</i>						
Éliminer le plus possible les barrières politiques et réglementaires	X	X	X		Modérée	Modérée
Accroître la synergie et l'efficacité des décisions impliquant plusieurs paliers gouvernementaux	X	X	X		Modérée	Modérée
Réduire au maximum les délais d'approbation des projets		X	X		Élevée	Modérée
<u>Augmenter la densité du parc actuel</u>		X	X		Élevée	Modérée
Modifier le zonage pour augmenter la densité des immeubles		X	X		Élevée	Modérée
Acceptabilité sociale : revoir les processus de consultation afin que les décisions concernant les nouveaux projets soient plus représentatives de la volonté de l'ensemble des citoyens (limiter le rôle d'une faible minorité)		X	X		Élevée	Modérée
Assouplir la réglementation liée à la construction de bâtiments annexes sur le même terrain		X	X		Faible	Facile
<i>Réduire les obstacles financiers à l'augmentation de l'offre de logements locatifs</i>						
Éliminer les taxes de vente s'appliquant aux constructions locatives	X	X			Modérée	Facile
Encourager les investissements par d'autres types de mesures fiscales	X	X	X		Élevée	Facile
Réduction ou exonération des taxes et redevances d'aménagement		X	X		Faible	Modérée
Encourager les investissements par des incitatifs financiers, des programmes gouvernementaux ou des subventions	X	X	X		Élevée	Facile
Revoir le mode de financement des municipalités		X	X		Modérée	Modérée
<i>Mesures visant à soutenir le logement abordable</i>						
Augmenter le zonage inclusif (immeubles à usage mixte) tout en ajoutant des incitatifs financiers suffisants		X	X		Modérée	Modérée
Mettre en place ou bonifier certaines mesures d'aide financière directement liées à l'offre pour la construction (programmes de financement, incitatifs fiscaux, subventions, etc.)	X	X	X		Élevée	Modérée
Augmenter l'efficacité des mesures touchant plusieurs paliers de gouvernement afin d'accélérer la réalisation des projets	X	X	X		Élevée	Modérée
Soutenir les entreprises à but non lucratif ou mixte grâce à un soutien financier adéquat	X	X	X		Modérée	Modérée
Ajouter des logements disponibles sous forme de coopératives avec un soutien financier adéquat	X	X	X		Modérée	Modérée
Mieux entretenir les logements locatifs et abordables afin de les maintenir en bon état	X	X	X	X	Faible	Modérée
<i>Conversion d'immeubles existants</i>						
Recycler et réutiliser les immeubles commerciaux, publics et religieux (désuets ou inoccupés en partie ou en totalité)	X	X	X	X	Variable	Variable
Augmenter l'utilisation des terrains déjà occupés par des immeubles de faible superficie	X	X	X	X	Élevée	Modérée
Convertir davantage de bâtiments en logements pour étudiants	X	X	X	X	Élevée	Modérée

Source: Desjardins, Études économiques