

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Exemples de réussites en habitation à l'échelle mondiale : un guide pour stimuler la construction résidentielle au Canada

Par Jimmy Jean, vice-président, économiste en chef et stratège, Randall Bartlett, directeur principal, Économie canadienne, et Kari Norman, spécialiste de la production de documents économiques

Faits saillants

- ▶ Le logement est en crise au Canada. À mesure que la situation s'est aggravée, les différents paliers de gouvernement n'ont eu d'autre choix que de reconnaître l'urgence d'agir. Mais si la nécessité d'augmenter drastiquement l'offre de logements fait consensus, on ne s'entend pas sur les moyens d'y parvenir.
- ▶ De nombreuses mesures peuvent être prises par les gouvernements pour accroître l'offre de logements au Canada. Les pistes abordées dans le présent rapport, bien que nombreuses, ne sont en rien exhaustives. Le principal point à retenir, c'est qu'il n'existe pas de solution miracle à la crise du logement au Canada. Au contraire, ce n'est que par une combinaison de politiques publiques s'inscrivant dans une approche concertée entre les différents paliers de gouvernement que la construction résidentielle pourra s'accélérer.
- ▶ Au niveau fédéral, il est essentiel d'offrir du financement pour encourager la construction. Le Fonds pour accélérer la construction de logements est un bon départ. Toutefois, cette mesure n'est pas suffisante pour faire bouger les choses, sans compter les sérieuses lacunes que connaît sa mise en œuvre. Le gouvernement fédéral devrait être à l'écoute de ses homologues provinciaux et municipaux pour améliorer le ciblage des transferts et minimiser les frictions qui empêchent la construction de plus d'habitations. Il devrait également envisager d'autres incitatifs fiscaux, comme l'exemption de la TPS/TVH sur la construction de logements locatifs. Le gouvernement du Canada doit aussi s'assurer que la croissance de la population se fait à un rythme durable sans nuire davantage à l'abordabilité des logements. Prioriser les immigrants avec une formation en métiers spécialisés aiderait à compenser le vieillissement de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction.
- ▶ Au niveau provincial, offrir aux municipalités la possibilité de mettre en place des mesures pour favoriser l'accélération des investissements résidentiels dans leurs collectivités serait d'une aide considérable. La réduction des droits d'aménagement pour certains types de logements pourrait avoir un effet positif, mais les municipalités ne devraient pas être seules à assumer la perte de revenus qui en découlerait. L'essor des locations de courte durée doit également être pris en compte. À ce chapitre, la récente introduction d'une exigence de permis par le gouvernement du Québec pourrait servir de modèle au reste du pays.
- ▶ Beaucoup de collectivités font déjà d'énormes progrès à certains égards, mais il faut en faire davantage pour réduire les obstacles à la construction. L'élimination du zonage d'exclusion et le passage à des approbations « de droit » devraient être des priorités pour favoriser l'augmentation de la densité de la population. Une autre voie possible pour ajouter beaucoup de logements en relativement peu de temps serait d'encourager la conversion de locaux sous-utilisés, comme certains centres commerciaux, en édifices résidentiels. Le partage et la mise en œuvre de pratiques gagnantes au Canada et à l'international contribueraient aussi grandement à mettre un toit accessible à la disposition de tous les habitants du Canada.
- ▶ Le secteur privé a également un rôle à jouer. Depuis un certain temps, la productivité du secteur de la construction accuse un retard par rapport à l'économie dans son ensemble. Beaucoup de solutions existent pour remédier à cette situation comme des maisons usinées aux plans préapprouvés rendus disponibles par les municipalités. Cependant, les coûts de construction ont augmenté considérablement au cours des deux dernières années en raison de la hausse des taux d'intérêt et du coût des intrants. Les gouvernements peuvent prendre des mesures pour compenser ce problème par des réductions d'impôts et/ou l'octroi de subventions.

Le logement est en crise au Canada. L'offre n'a pas été en mesure de suivre la croissance rapide de notre population. Aucun type de logement n'a été à l'abri de l'érosion de l'abordabilité. Même si l'augmentation des coûts d'emprunt a fait baisser le prix des propriétés par rapport aux niveaux sans précédent atteints pendant la pandémie, les loyers des nouveaux baux ont explosé. La situation s'est encore détériorée au cours des derniers mois en raison du rebond des prix des propriétés existantes, qui, selon notre [analyse](#), devraient rester élevés. À mesure que la situation s'est aggravée, les différents paliers de gouvernement n'ont eu d'autre choix que de reconnaître l'urgence d'agir. Mais il n'y a pas de consensus quant à ce qu'il convient de faire. (Consultez notre récente [publication](#) sur la crise d'abordabilité du logement pour en savoir plus.)

Dans ce Point de vue économique, nous brossons un portrait de certaines politiques mises en place à travers le monde et ayant réussi à accroître l'inventaire de logements, et nous présentons des exemples et des études de cas nationaux et internationaux lorsque possible. Nous espérons que cette analyse contribuera à alimenter le débat à tous les niveaux de gouvernement au Canada et à appuyer la prise de mesures pour accroître l'offre de logements.

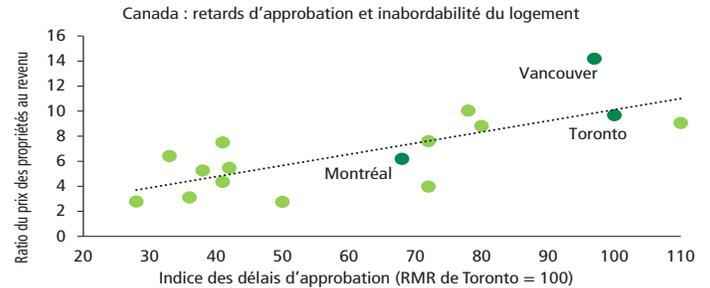
Politiques pour accroître l'offre de logements

La mesure la plus importante que tout palier de gouvernement peut prendre, en toutes circonstances, est de minimiser l'incidence négative de ses politiques sur ses résidents. « D'abord, ne pas nuire » devrait être le mantra des décideurs. Dans ce contexte, la première étape consiste à assouplir les barrières à la construction de nouveaux logements, et à agrandir ou à convertir les structures existantes pour faire place à de nouvelles habitations. Mais si cela ne suffit pas à répondre aux besoins des résidents, les gouvernements peuvent aussi offrir des incitatifs pour la construction de plus de logements destinés à la vente ou à la location sur le marché, mais aussi de logements très abordables subventionnés.

Réduire les obstacles à l'augmentation de l'offre de logements

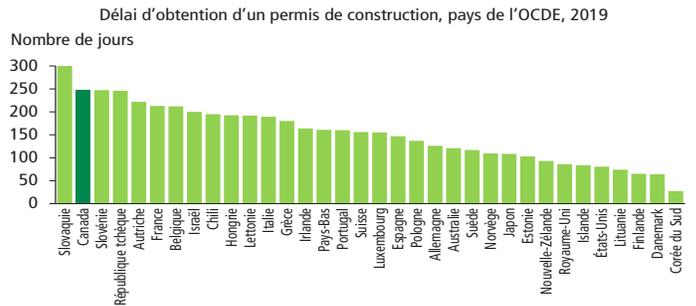
La première chose que les décideurs devraient chercher à faire est d'éliminer les obstacles réglementaires et politiques qui rendent le développement de nouveaux logements plus onéreux en augmentant les coûts des intrants et/ou en retardant la construction. L'importance de réduire ces barrières est illustrée dans un récent rapport de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL, 2023), qui a démontré que les délais d'approbation sont liés à une plus faible abordabilité des logements (graphique 1). De plus, parmi tous les pays de l'OCDE, le Canada est celui qui connaît les plus longs délais de délivrance des permis de construction (graphique 2). Raccourcir les délais des projets permet non seulement aux gens d'accéder plus rapidement à un toit, mais de plus, cela diminue les coûts, améliore la sécurité et augmente la qualité de la construction.

**GRAPHIQUE 1
Les retards d'approbation sont liés à une plus faible abordabilité du logement**



Note : Ce graphique montre des municipalités qui ont répondu à l'enquête sur l'utilisation des terres et la réglementation municipale connexe de 2022. Données sur le prix des propriétés et le revenu des ménages tirées du Recensement de 2021 du Canada.
Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

**GRAPHIQUE 2
Les délais de délivrance des permis de construction sont très longs au Canada**



Sources : Banque mondiale et Desjardins, Études économiques

Une autre approche pour assouplir les barrières est l'élimination des exigences de construction connexes coûteuses. Le nombre minimum de stationnements dans les nouveaux complexes résidentiels en est un bon exemple. À Toronto, le Residential Construction Council of Ontario a constaté qu'en moyenne un tiers des stationnements ne sont pas vendus dans les nouveaux projets de copropriétés. En 2021, la Ville a modifié son règlement intérieur afin de retirer la plupart des exigences reliées au nombre minimum de stationnements dans les nouveaux développements.

Une autre façon de réduire les barrières à la construction résidentielle est de s'attaquer au zonage d'exclusion qui interdit les logements collectifs dans les quartiers résidentiels. Toronto a fait un pas dans la bonne direction en mai 2023 en adoptant des modifications au zonage et au règlement intérieur pour permettre l'implantation d'immeubles de quatre logements dans toute la ville. D'autres villes du monde ont aussi essayé d'éliminer ou d'assouplir le zonage d'exclusion. Les résultats ont cependant été mitigés, et plusieurs n'ont rapporté qu'une légère augmentation de la densité après l'adoption de changements semblables à ceux de Toronto. Prenons l'exemple des réformes du zonage d'exclusion de 2018 à Minneapolis : entre 2015 et 2021, le nombre de duplex, de triplex et de quadruplex est passé

de 13 à 53. Comme l'on fait remarquer certains, cette solution n'est pas miraculeuse et est certainement insuffisante pour régler le problème d'offre (Blumgart, 2022).

C'est en partie pour cette raison que certains porte-paroles en matière de logement croient que Toronto devrait s'investir davantage compte tenu de la gravité de sa crise d'abordabilité du logement. Il faudrait notamment approuver la construction d'immeubles comptant beaucoup plus que quatre logements dans les quartiers résidentiels, possiblement sur une base « de droit ». C'est exactement ce que réclame le Rapport du Groupe d'étude ontarien sur le logement abordable. Il recommande de permettre un zonage de droit jusqu'à une hauteur et une densité illimitées à proximité immédiate des grandes stations de transport en commun individuelles, et pour des immeubles de six à onze étages dans les rues desservies par le transport en commun (y compris les rues se trouvant sur les itinéraires d'autobus et de tramways). D'autres villes canadiennes ayant connu une érosion similaire de l'abordabilité des logements pourraient envisager de suivre cette voie. Des recherches ont montré que les approbations de droit pourraient réduire le temps de construction de 30 % en Californie (Alameldin et Gil, 2022).

L'autre facette de l'élimination des barrières réglementaires et politiques est l'élimination des défaillances du marché. En effet, les politiques peuvent servir à encourager les activités désirables tout en décourageant celles ayant des effets négatifs sur les collectivités. Par exemple, les propriétaires fonciers en Finlande ont réagi favorablement à l'augmentation des taxes sur les terrains vacants en milieu urbain en bâtissant un plus grand nombre de propriétés unifamiliales (Lyytikäinen, 2009). Des exemples similaires au Canada – y compris la nouvelle taxe fédérale sur les logements sous-utilisés, la taxe sur les propriétés vacantes à Toronto et l'impôt sur les logements vacants à Ottawa – sont basés sur la valeur d'une propriété vacante et visent à dissuader la détention de logements qui ne sont ni habités, ni loués. Les taxes ou les interdictions fermes sur la propriété étrangère ont des objectifs similaires, mais elles se sont avérées moins efficaces, et certaines ont eu des conséquences inattendues sur l'offre de logements.

Assouplir les barrières à l'offre de logements locatifs

Notre analyse a porté jusqu'à maintenant sur la réduction des obstacles à la construction de plus de logements occupés par des propriétaires. Mais il est essentiel de faire de même pour l'offre de logements locatifs. Les lois et les règlements sur la location qui comportent des dispositions ou procédures défavorables aux propriétaires peuvent compliquer le rôle de propriétaire et ainsi réduire l'offre de location.

Une avenue possible réside dans l'augmentation de la densité d'occupation dans le parc actuel. Nous avons vu de bons résultats sur ce front à Toronto et dans d'autres villes canadiennes, comme Ottawa et Hamilton. Selon la SCHL (2023), « les logements

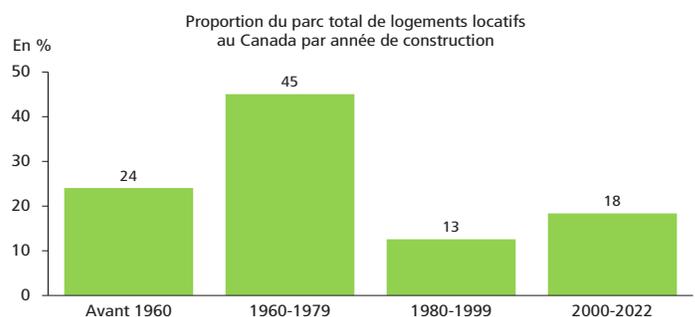
accessoires et les maisons sur ruelle continuent de représenter une importante source de logements locatifs neufs » dans certaines régions. Cependant, même si chaque nouveau logement compte, il ne s'agit ici que d'une goutte d'eau dans l'océan. Par exemple, l'intérêt pour les maisons sur ruelle a été généralement modeste jusqu'à maintenant dans les villes où des changements de règlements ont été adoptés, puisque les coûts de construction et de permis élevés ainsi que les exigences considérables en matière de construction ont joué un rôle dissuasif.

En même temps, la construction d'immeubles de logements locatifs n'a pas répondu à la demande. Au cours des dernières décennies, elle a été largement supplantée par la construction d'immeubles de copropriétés, ceux-ci étant assortis à des rendements plus élevés d'un côté et des risques et taxes foncières plus faibles de l'autre (Cheung, 2014). On sait que les changements de politiques fiscales dans les années 1970 et 1980 (y compris la fin d'une exemption fiscale sur les gains en capital), qui ont rendu la location d'immeubles locatifs moins avantageuse que l'investissement dans des copropriétés, ont été un facteur clé de l'effondrement de la construction d'appartements locatifs (Smith, 1983). Ainsi, plus des deux tiers du parc immobilier locatif au Canada sont constitués d'immeubles de plus de 40 ans (graphique 3). Certains pourraient avancer que les copropriétés louées ont comblé l'espace précédemment occupé par des appartements locatifs. En réalité, les premières ne sont généralement pas considérées comme un substitut adéquat aux seconds. En effet, notre récente analyse de l'abordabilité des logements a démontré que la taille moyenne des copropriétés diminue (graphique 4 à la page 4) tandis que le coût par pied carré augmente.

Afin d'encourager la construction de logements locatifs, l'idée de reporter ou d'abolir la taxe sur les produits et services (TPS) ou la taxe de vente harmonisée (TVH) sur les projets de logements locatifs a reçu des appuis venant de l'ensemble du milieu politique canadien. Cela inclut certains gouvernements provinciaux, dont celui de l'Ontario. Une telle mesure pourrait

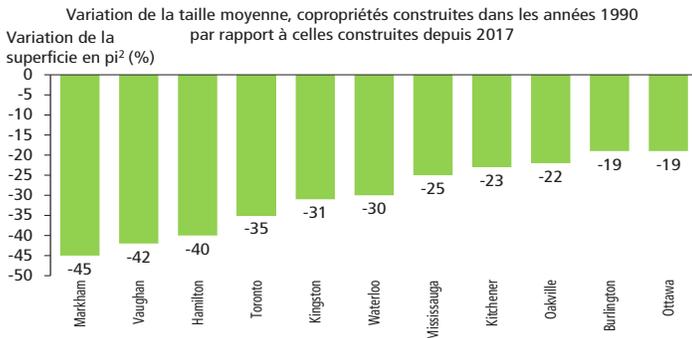
GRAPHIQUE 3

Plus des deux tiers des immeubles locatifs ont plus de 40 ans



Sources : SCHL et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 4
Les copropriétés sont de plus en plus petites

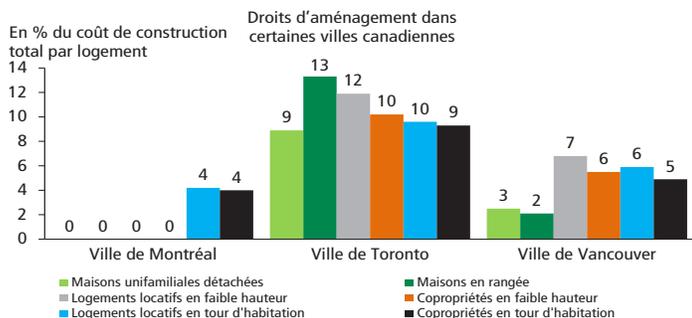


Sources : Société d'évaluation foncière des municipalités et Desjardins, Études économiques

avoir des effets considérables, en plus d'être relativement facile à implanter. Les promoteurs d'immeubles de copropriétés sont payés, au moins en partie, lors des ventes précédant la construction. En revanche, les promoteurs d'appartements locatifs avancent la TVH et d'autres frais de construction, puis ne récupèrent leur argent que lentement, sur de nombreuses années, par le biais des loyers.

Des politiques permettant de reporter, réduire ou éliminer l'impôt foncier et les droits d'aménagement sur les constructions locatives neuves favoriseraient également l'accroissement de l'offre. Actuellement, les droits d'aménagement, les taxes foncières et les autres frais sont exigibles plusieurs années avant que des revenus locatifs soient touchés. Selon la SCHL (2022), les droits d'aménagement à Toronto s'établissent entre 9 % et 13 % du coût de construction total par unité; ils sont les plus élevés pour les maisons en rangée et les plus bas pour les maisons individuelles (graphique 5). Et si les droits d'aménagement sont plus faibles à Vancouver et à Montréal, ils s'appliquent de façon disproportionnée aux immeubles multifamiliaux. Le programme Rental 100 de Vancouver élimine les frais d'aménagement pour encourager la construction de plus d'immeubles locatifs. Depuis son introduction, les logements locatifs ont constitué 36 % du total des mises en chantier entre 2013 et 2018, comparativement

GRAPHIQUE 5
Les droits d'aménagement s'appliquent de manière disproportionnée aux projets à haute densité



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

à seulement 11 % entre 2007 et 2012. Cela dit, il n'est pas encore établi que des droits d'aménagement plus faibles ont une incidence à la baisse importante sur le prix des propriétés. Ce que nous savons, c'est que ces droits sont une source de revenus importante et nécessaire pour les municipalités, surtout dans les provinces ayant confié davantage de responsabilités financières aux villes. S'ils étaient réduits ou éliminés, les villes auraient besoin de sources de revenus de remplacement.

Afin d'encourager la construction de logements locatifs, les gouvernements pourraient introduire ou bonifier d'autres incitatifs financiers. Les prêts à faible taux d'intérêt, comme ceux offerts par la SCHL (2020), et les abattements d'impôt visant à réduire les coûts globaux en capital en sont quelques exemples. D'autres propositions comprennent l'impôt différé sur les gains en capital et la récupération de la déduction pour amortissement lors de la vente de logements locatifs si le produit est réinvesti dans le parc locatif. Ces mesures et d'autres similaires pourraient contribuer à remettre sur un certain pied d'égalité les constructions de copropriétés et celles de logements locatifs. Des avantages fiscaux pourraient également être consentis pour les immeubles d'appartements de hauteur faible ou moyenne ainsi que pour d'autres formes de logements de type intermédiaire (le « chaînon manquant »).

Les subventions, comme le Fonds pour accélérer la construction de logements du gouvernement fédéral, constituent une solution de rechange aux incitatifs fiscaux pour encourager l'investissement dans le logement locatif. Cependant, cette mesure a été beaucoup trop longue à mettre en œuvre, la fenêtre pour déposer une demande était très courte, et sa complexité risque d'entraîner des retards dans le transfert des fonds promis. Le gouvernement fédéral doit donc consulter les municipalités pour identifier les difficultés et s'y attaquer le plus rapidement possible. En fin de compte, il devrait s'assurer que les collectivités qui bâtissent rapidement des logements pour répondre aux besoins de leurs résidents sont récompensées.

Mesures pour favoriser le logement très abordable

Une bonne partie de la discussion jusqu'à maintenant a porté sur les logements destinés à la vente ou à la location. C'est effectivement une variable importante de l'équation, puisque c'est dans de telles habitations que vivent la plupart des Canadiens et Canadiennes. La construction de logements destinés à être vendus ou loués à la valeur marchande permet de libérer d'autres logements moins dispendieux pour les personnes aux revenus plus modestes. Mais cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à accroître l'offre de logements très abordables pour aider les citoyens et citoyennes les plus vulnérables.

Le zonage d'inclusion est une politique mise en œuvre pour favoriser la construction de logements très abordables au Canada et ailleurs dans le monde. Elle oblige les promoteurs de nouveaux projets immobiliers à y inclure un certain nombre de

logements abordables. Les exigences de zonage inclusif dans les grandes villes canadiennes varient habituellement entre 20 et 30 % des logements d'un projet donné. Cependant, alors que les exigences de zonage inclusif sont obligatoires aux États-Unis, les municipalités du Canada ne peuvent que mettre de la pression sur les promoteurs, par exemple en les menaçant de retenir les permis ou en imposant des amendes. Cette approche a donné des résultats mitigés. En fait, les provinces ont le pouvoir d'imposer une obligation intégrale en matière de logement abordable, si elles le souhaitent. Dans ce contexte, les collectivités peuvent aussi envisager des primes de densité, qui permettent aux promoteurs de construire plus de logements sur un terrain donné en contrepartie de l'inclusion de logements sous la valeur marchande dans le projet. Cependant, en cas d'utilisation de telles primes, le processus devrait être totalement transparent, car le système actuel rend difficile la planification de ce coût inconnu qui peut survenir plus tard dans le processus d'aménagement (FRPO, 2015). Une autre option à considérer pour favoriser l'offre est l'octroi de subventions directes aux constructeurs en contrepartie d'un plus grand nombre de logements abordables.

En plus du zonage d'inclusion, d'autres approches ont été tentées pour intégrer des logements très abordables à de grands projets de développement. Un exemple de réussite souvent cité au Canada pour l'interfinancement dans la planification générale est la revitalisation de Regent Park. De même, le logement à profit limité, populaire dans certaines villes européennes comme Vienne, est un exemple d'entrepreneuriat à but non lucratif ou semi-lucratif.

Pour éviter que le parc immobilier se dégrade par manque d'entretien, les logements locatifs et abordables doivent être améliorés en continu. Les politiques devraient aider les propriétaires à respecter les règlements plutôt que de les pénaliser. On pourrait ainsi offrir des incitatifs fiscaux ou l'accès à des capitaux en contrepartie d'un engagement des propriétaires à maintenir des loyers abordables.

Transferts au revenu et contrôle des prix

La SCHL considère que le logement est abordable lorsque le ratio du coût du logement par rapport au revenu avant impôt est de 30 % ou moins. Ce ratio dépend à la fois du prix du logement et du niveau de revenu, et nous avons largement discuté du premier élément. Mais les ménages à faible revenu peuvent également être appuyés par des transferts ciblés des gouvernements, par exemple. Cela se fait directement aujourd'hui par l'entremise de l'Allocation canadienne pour le logement, qui vise les ménages à plus faible revenu. Toutefois, de telles mesures ont soulevé des préoccupations quant au fait qu'elles pourraient faire augmenter le prix des loyers, surtout dans les marchés où l'offre de logements est insuffisante.

D'autre part, les mesures de contrôle des loyers, souvent adoptées dans l'espoir de maintenir l'abordabilité des logements,

sont à éviter, car elles tendent à entraîner un sous-investissement dans les logements neufs et existants. Paradoxalement, le contrôle des loyers protège les locataires à long terme peu importe leur statut socioéconomique, plutôt que de soutenir les jeunes, les nouveaux locataires à faible revenu, les immigrants et d'autres groupes vulnérables.

Reconvertir des actifs existants

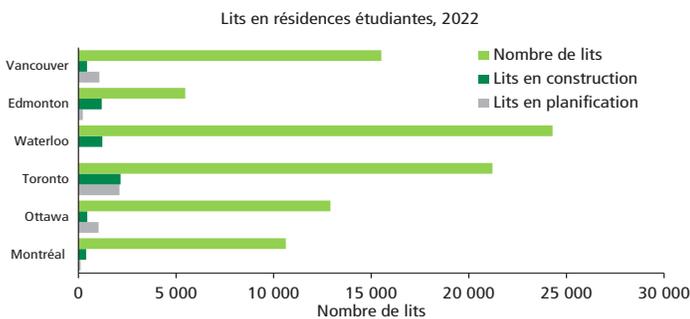
Depuis la pandémie de COVID-19, les taux d'inoccupation dans les immeubles de bureaux sont demeurés élevés, les entreprises et leurs employés ayant opté pour le travail hybride ou à distance. Cette situation a mené à une discussion animée sur le changement de vocation et la réutilisation des actifs commerciaux. Différentes approches ont été adoptées, tant avant qu'après la pandémie, de Calgary à New York en passant par London (Ontario) ainsi qu'en Allemagne. Dans tous les cas, les reconversions exigeaient un assouplissement systématique des règlements de zonage. Certains ont par ailleurs souligné à quel point les exigences de zonage actuelles rendent complexe la conversion d'immeubles commerciaux en logements résidentiels. De fait, entre 10 et 20 % seulement des immeubles commerciaux au Canada pourraient être convertis (Institut urbain du Canada, 2023). Les immeubles de bureaux vides pourraient convenir davantage à des espaces de vie à plus grande proximité, comme des résidences pour étudiants ou pour personnes âgées, où les cuisines, les salles de bain et d'autres installations peuvent être centralisées.

Les promoteurs ont aussi adopté une autre approche, soit les reconversions de locaux de détail en logements. Plusieurs anciens centres commerciaux font l'objet de ce type de projet dans la région du grand Toronto. Les conversions de locaux de détail en résidences ont aussi bénéficié d'un fort élan aux États-Unis. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. En effet, les terrains situés autour des centres commerciaux existants sont habituellement sous-utilisés, et ces espaces sont généralement situés sur les trajets de transport en commun et donnent accès à des biens et services. Les reconversions de sites sous-utilisés en logements sont aussi une occasion d'investissement à grande échelle pour les investisseurs institutionnels, comme les caisses de retraite canadiennes.

Les terres publiques sous-utilisées peuvent aussi être mises à profit pour l'habitation, que ce soit pour des logements très abordables ou autrement. En 2018, dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, le gouvernement fédéral a annoncé l'Initiative des terrains fédéraux – une somme de 200 M\$ pour appuyer la cession de terrains et d'immeubles fédéraux excédentaires à un coût préférentiel ou nul afin que ceux-ci soient aménagés ou rénovés pour créer des logements abordables. Des provinces et des municipalités ont également mis à profit des terrains sous-utilisés pour soutenir la construction de logements abordables et travaillent avec l'industrie et le gouvernement fédéral pour réhabiliter les friches industrielles.

Les campus des établissements postsecondaires disposent aussi, possiblement, de terrains permettant de construire plus de résidences étudiantes. Les étudiants cherchent généralement un hébergement peu coûteux, ce qui pousse les locataires à faible revenu hors du marché locatif des campus. 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. En 2022, 10 000 lits étaient en construction et 8 000 autres étaient en planification (graphique 6). Mais cela ne suffira pas à répondre à la demande de 1,5 million de locataires étudiants. Les résidences ne logent que 12 % de la population étudiante totale au Canada, contre plus de 30 % aux États-Unis et au Royaume-Uni. Malgré la nécessité d'augmenter le nombre de logements étudiants, la capacité des établissements postsecondaires à emprunter à des prêteurs tiers est souvent limitée. La construction de résidences étudiantes pourrait représenter une occasion intéressante de partenariats public-privé, ce qui permettrait à des promoteurs d'obtenir un retour sur investissement.

GRAPHIQUE 6 Les résidences étudiantes ne suffisent pas à répondre à la demande



Sources : Bonard et Desjardins, Études économiques

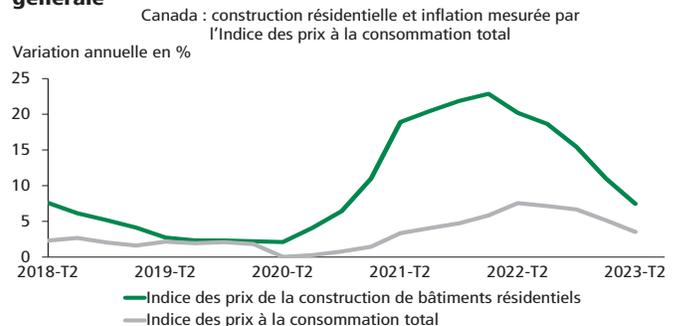
Réduire les coûts de construction résidentielle

À l'instar des consommateurs canadiens, les constructeurs font face à des frais plus élevés, ce qui, en plus de diminuer la rentabilité de leurs projets, augmente le coût des logements neufs et existants. Les ménages canadiens connaissent trop bien la réalité des frais d'intérêt élevés. Mais les coûts des matériaux et des services dans le secteur de la construction ont aussi fortement augmenté. En effet, l'inflation touchant les matériaux de construction a dépassé l'inflation générale observée dans l'économie canadienne au sortir de la pandémie (graphique 7). De plus, la croissance des salaires dans le secteur de la construction a surpassé, bien que modestement, celle observée dans l'économie dans son ensemble, le taux de postes vacants y étant systématiquement plus élevé depuis le début de la pandémie (graphique 8). Notre récente [analyse](#) de l'abordabilité

du logement a également démontré que l'âge moyen des travailleurs qualifiés augmente plus rapidement comparativement à ce qu'on observe sur le marché du travail en général.

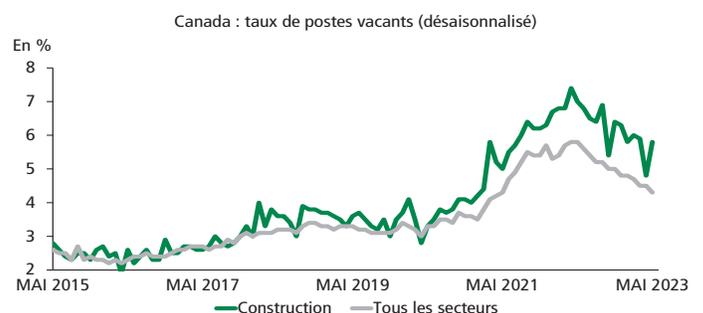
Les gouvernements provinciaux peuvent aider à réduire les coûts de la construction résidentielle en facilitant la reconnaissance des titres de compétence des immigrants qui ont de l'expérience dans l'exercice de métiers spécialisés. Il s'agit d'un enjeu permanent même avec les travailleurs qualifiés formés au Canada, sans mentionner ceux à l'étranger, car les provinces imposent d'importants obstacles à la reconnaissance des titres de compétence au sein du Canada. Parallèlement, le gouvernement canadien devrait envisager la possibilité d'élargir la portée du Programme des travailleurs de métiers spécialisés (fédéral) afin d'augmenter le nombre d'immigrants et de résidents non permanents exerçant des métiers spécialisés. Notre récente [analyse](#) des répercussions de l'immigration sur l'économie canadienne a démontré que l'abordabilité du logement risque de s'éroder davantage si les nouveaux arrivants continuent d'affluer au rythme actuel. La forte hausse du nombre de résidents non permanents au cours de la dernière année, notamment les travailleurs étrangers temporaires et les étudiants étrangers, accentue la pression sur le marché de l'habitation. De fait, si le passé est garant de l'avenir, il est peu probable que l'offre de

GRAPHIQUE 7 L'inflation dans la construction résidentielle a dépassé l'inflation générale



Sources : Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 8 La pénurie de main-d'œuvre est particulièrement importante dans le secteur de la construction



Sources : Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

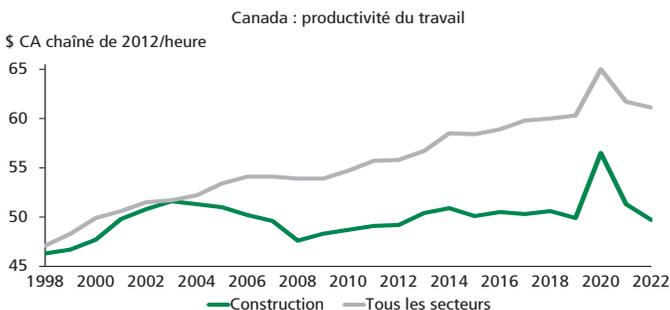
logements arrive à suivre la demande. Nous avons besoin de plus de travailleurs qualifiés maintenant pour pallier le manque criant de logements.

Améliorer la productivité dans le secteur de la construction résidentielle

C'est bien connu, le secteur de la construction connaît des problèmes de productivité (graphique 9). Un appui des gouvernements locaux pour des logements modulaires et préfabriqués aiderait grandement à accroître l'efficacité de la construction résidentielle, comme l'illustre une récente étude sur trois projets de logements modulaires en Colombie-Britannique et à Iqaluit (SCHL, 2021). D'autres économies avancées comme l'Australie et la Suède ont d'ailleurs fait des progrès en ce sens. D'après une étude réalisée pour le comté de Los Angeles, la construction hors site permettrait de raccourcir les délais de construction de 10 % à 30 % et les coûts de développement de 10 % à 20 % (Pullen, 2021).

GRAPHIQUE 9

La productivité du secteur de la construction est à la traîne



Sources : Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

L'activité dans le secteur de la construction pourrait s'accélérer encore davantage si les plans de construction étaient préalablement approuvés par les autorités compétentes pour faire en sorte que le code du bâtiment et le zonage soient respectés. C'est d'ailleurs ce qui s'est fait récemment dans le district régional de North Okanagan (2023). Les plans préapprouvés qu'on y propose « ont été vérifiés pour s'assurer qu'ils respectent le code du bâtiment de la Colombie-Britannique et le zonage préliminaire, conformément aux exigences des circonscriptions et des municipalités participantes [...]. Avec l'achat de ce type de plans, le processus d'analyse des demandes est plus rapide et l'accès à des conceptions primées est simplifié, à un coût inférieur à celui de plans de construction traditionnels. »

On peut aussi augmenter l'offre et la densité des logements tout en réduisant les coûts de construction par l'adoption de stratégies de planification compacte ciblant des terrains

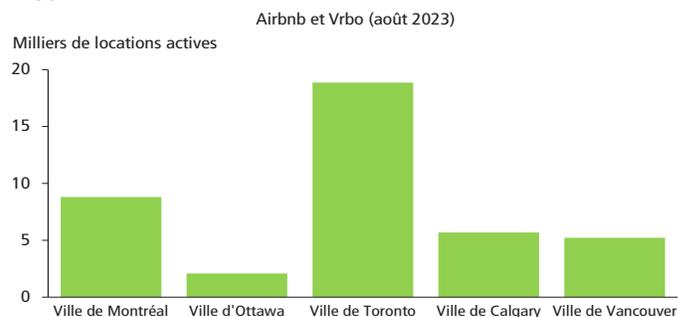
vagues et de vastes sites de réaménagement. Ces stratégies ont offert d'importants avantages environnementaux, sociaux et économiques dans plusieurs endroits du monde, de la France à la Chine en passant par la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas.

Restreindre la location à court terme des résidences autres que principales

Selon une récente analyse d'Airbnb, « à Toronto, près de 70 % du territoire offre de l'hébergement sur Airbnb, mais pas d'hôtels, ce qui démontre que la plateforme de location contribue à éloigner les voyageurs des zones très fréquentées et des pôles touristiques du centre-ville. [...] À Vancouver, l'offre d'hébergement sur Airbnb dans les secteurs sans hôtels représente plus de 80 % du territoire de la ville [...] » (Airbnb, 2023). C'est d'autant plus remarquable que Toronto et Vancouver sont les villes les plus dispendieuses et les moins abordables du Canada. Selon AirDNA, la ville de Toronto compte plus de 18 000 annonces actives de location à court terme sur Airbnb et Vrbo (graphique 10). Même si Toronto demande aux exploitants de services de location touristique à court terme de s'inscrire auprès de la Ville, celle-ci n'a recueilli qu'environ 7 500 adresses. Plusieurs villes ont mis en place des mesures visant à restreindre les locations touristiques à court terme, mais les résultats sont mitigés. Le Québec a récemment adopté une loi visant à sévir contre l'hébergement touristique illégal, qui oblige les plateformes de location à court terme à vérifier que les locataires affichant des annonces sur leur site détiennent les permis nécessaires à défaut de s'exposer à une amende.

GRAPHIQUE 10

Restreindre les locations à court terme libérerait des logements supplémentaires



Sources : AirDNA et Desjardins, Études économiques

Conclusion

Les gouvernements peuvent prendre de multiples mesures pour augmenter l'offre de logements au Canada. Celles dont il a été question dans le présent rapport, bien que nombreuses, ne sont en rien exhaustives. Le principal point à retenir, c'est qu'il n'existe pas de solution miracle à la crise du logement

au Canada. Au contraire, ce n'est que par une combinaison de politiques publiques s'inscrivant dans une approche concertée entre les différents paliers de gouvernement que la construction résidentielle pourra s'accélérer. Le gouvernement fédéral devrait offrir du financement pour encourager la construction résidentielle tout en s'assurant que la croissance de la population se fait à un rythme durable sans nuire davantage à l'abordabilité des logements. Au niveau provincial, offrir aux municipalités la possibilité de mettre en place des mesures pour favoriser l'accélération des investissements résidentiels dans leurs collectivités serait d'une aide considérable. Et comme les municipalités relèvent des provinces, l'approche de la carotte et du bâton devrait être employée pour convaincre tous les paliers de gouvernement de passer à l'action. De nombreuses collectivités font déjà d'excellent progrès dans certaines régions, mais il faut faire davantage pour réduire les obstacles à la construction résidentielle, comme s'attaquer au zonage d'exclusion. La transmission de pratiques gagnantes au pays et à l'international contribuera assurément à ce que toutes les personnes vivant au Canada aient un foyer abordable.

TABLEAU 1
Mesures pour accroître l'offre de logements

Mesures politiques	Responsabilités				Incidence sur l'offre nette de logements	Facilité de mise en œuvre
	Fédéral	Provinces	Municipalités	Industrie		
<i>Réduire les obstacles à l'augmentation de l'offre de logements</i>						
Éliminer les obstacles réglementaires et politiques		X	X		Modérée	Modérée
Éliminer les exigences de construction connexes coûteuses		X	X		Modérée	Facile
S'attaquer au zonage d'exclusion pour augmenter la densité en faible hauteur		X	X		Faible	Modérée
Accroître le zonage de droit pour les immeubles à hauteur moyenne et les tours d'habitation		X	X		Élevée	Difficile
Éliminer les défaillances du marché		X	X		Modérée	Modérée
<i>Assouplir les barrières à l'offre de logements locatifs</i>						
Augmenter la densité dans le parc actuel		X	X		Faible	Modérée
Reporter ou abolir la TVH sur la construction de logements locatifs	X	X			Modérée	Facile
Reporter, réduire ou abolir les frais et droits d'aménagement		X	X		Modérée	Modérée
Encourager l'investissement par des incitatifs financiers	X	X	X		Élevée	Facile
Mettre en place des subventions	X	X	X		Modérée	Facile
<i>Mesures pour favoriser le logement très abordable</i>						
Augmenter le zonage inclusif		X	X		Modérée	Modérée
Mettre en place des subventions directes côté offre pour les constructeurs	X	X	X		Modérée	Modérée
Instaurer l'interfinancement dans la planification générale	X	X	X		Modérée	Modérée
Accroître l'entrepreneuriat à but non lucratif ou semi-lucratif	X	X	X		Modérée	Modérée
Améliorer les logements locatifs et abordables	X	X	X		Faible	Modérée
<i>Transferts au revenu et contrôle des prix</i>						
Cibler les transferts gouvernementaux	X	X	X		Modérée	Facile
Mettre en place un contrôle des loyers		X	X		Négative	Facile
<i>Reconvertir des actifs existants</i>						
Recycler et réutiliser les actifs commerciaux		X	X	X	Élevée	Difficile
Augmenter l'utilisation des terres publiques	X	X	X		Modérée	Modérée
Construire davantage de résidences étudiantes		X		X	Élevée	Modérée
<i>Réduire les coûts de construction résidentielle</i>						
Faciliter la reconnaissance des titres des travailleurs de métiers spécialisés immigrants	X	X			Modérée	Facile
<i>Améliorer la productivité du secteur de la construction résidentielle</i>						
Augmenter le nombre de logements modulaires et préfabriqués		X	X	X	Modérée	Modérée
Faire préapprouver les plans d'immeubles par les autorités en construction		X	X	X	Modérée	Facile
Mettre en place des stratégies de planification compacte		X	X		Faible	Facile
<i>Restreindre la location à court terme des résidences autres que principales</i>						
Restreindre les locations à court terme		X	X		Modérée	Facile

Note : Ce tableau s'inspire largement de celui publié par la Ontario Chamber of Commerce dans son récent rapport sur les politiques en habitation intitulé *Home Stretched: Tackling Ontario's Housing Affordability Crisis Through Innovative Solutions and Partnerships* (2023).

Source : Desjardins, Études économiques

Références

- Affaires municipales et logement. « L'Ontario dépose ses prochaines mesures pour favoriser la croissance de l'offre de logements », province de l'Ontario, 6 avril 2023. <https://news.ontario.ca/fr/release/1002910/ontario-depose-ses-prochaines-mesures-pour-favoriser-la-croissance-de-loffre-de-logements>.
- Airbnb. « How Airbnb Disperses Travel across Cities and Towns in Canada », 20 juin 2023. <https://news.airbnb.com/canadian-travel-dispersal-report/>.
- AirDNA. « MarketMinder », consulté le 18 août 2023. <https://www.airdna.co/vacation-rental-data>.
- Alameldin, Muhammad et David Garcia. « The Cost to Build New Housing Keeps Rising: State Legislation Aiming to Reverse the Upwards Trend », Terner Center for Housing Innovation, UC Berkeley, 4 août 2022. <https://ternercenter.berkeley.edu/research-and-policy/cost-to-build-housing-legislation-2022/>.
- Banque mondiale. « Business Ready », consulté le 18 août 2023. <https://www.worldbank.org/en/businessready/doing-business-legacy>.
- Blumgart, Jake. « How Important Was the Single-Family Zoning Ban in Minneapolis? », Governing the Future of States and Localities, 26 mai 2022. <https://www.governing.com/community/how-important-was-the-single-family-housing-ban-in-minneapolis>.
- Bond, Eric et Francis Cortellino. « Information sur le marché de l'habitation : Rapport sur l'offre de logements », SCHL, avril 2023. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/housing-supply-report/housing-supply-report-2023-04-fr.pdf>.
- Bond, Eric, Francis Cortellino, Taylor Pardy et Christopher Zakher. « Le marché de l'habitation sous la loupe Canada : frais gouvernementaux applicables à l'aménagement résidentiel dans les plus grandes régions métropolitaines du Canada », SCHL, juillet 2022. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/housing-market-insight/2022/housing-market-insight-69950-m07-fr.pdf>.
- Cheung, Calista. « Restructurer les marchés canadiens du logement : financements, accessibilité et étalement urbain », Département des Affaires économiques de l'OCDE, no 1145, 21 juillet 2014. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz0zbcdpq37-fr.pdf>.
- Damji, Aly, Henry Morton, Andrew Parr, Gonzalo Peralta et Jonathan Tourbull. « Why Canada's PBSA Sector Is a Great Opportunity for Investors », Bonard Investment Intelligence, consulté le 31 juillet 2023. <https://www.bonard.com/insights/why-canadas-pbsa-sector-is-a-great-opportunity-for-investors>.
- District régional de North Okanagan. « Pre-approved Building Plans for Sale », consulté le 18 août 2023. <https://www.rdno.ca/purchaseplans>.
- Federation of Rental-housing Providers of Ontario (FRPO). « Removing Barriers to New Rental Housing in Ontario », juin 2015. https://frpo.org/files/Reports_and_Submissions/FRPO-Barriers-to-New-Development-Paper-July-20151.pdf.
- Gouvernement du Canada. « Admissibilité au Programme des travailleurs de métiers spécialisés (fédéral) (Entrée express) », consulté le 18 août 2023. <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/immigrer-canada/entree-express/admissibilite/metiers-specialises.html>.
- Gouvernement du Canada. « Stratégie nationale sur le logement », 30 juin 2023. <https://www.chezsoidabord.ca/>.
- Groupe d'étude ontarien sur le logement abordable. « Rapport du Groupe d'étude ontarien sur le logement abordable », 8 février 2022. <https://files.ontario.ca/mmah-housing-affordability-task-force-report-fr-2022-02-07-v2.pdf>.
- Institut urbain du Canada. « The Case for Conversions: Understanding Opportunities for Conversions of Office Space to Housing in Canadian Downtowns », 2023. <https://canurb.org/wp-content/uploads/The-Case-for-Conversions-FINAL.pdf>.
- Kelley, Gill. « Memorandum: Rental 100 Program – Clarification », Ville de Vancouver, 14 janvier 2019. <https://vancouver.ca/files/cov/2019-01-14-rental-100-program-clarification.pdf>.
- Lampert, Greg. « Encouraging Construction and Retention of Purpose-Built Rental Housing in Canada: Analysis of Federal Tax Policy Options », Association canadienne des constructeurs d'habitations et The Greater Toronto Area Housing Action Lab, janvier 2016. https://www.evergreen.ca/downloads/pdfs/HousingActionLab/HAL_EncouragingConstructionAndRetention_FINAL.pdf.
- Lyall, Richard. « Rescon Letter of Support for Parking Requirements for New Developments », Residential Construction Council of Ontario, 24 novembre 2021. <https://rescon.com/media/blog/rescon-letter-of-support-for-parking-requirements-for-new-developments>.

Lyytikäinen, Teemu. « Three-Rate Property Taxation and Housing Construction », *Journal of Urban Economics*, volume 65, numéro 3, mai 2009. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0094119009000114>.

Mari, Francesca. « Imagine a Renters' Utopia. It Might Look like Vienna. » *The New York Times Magazine*, 23 mai 2023. <https://www.nytimes.com/2023/05/23/magazine/vienna-social-housing.html>.

McLean, Steve. « Le Canada est à la traîne des États-Unis et de l'Europe en matière de logement étudiant : le rapport BONARD met en lumière l'opportunité pour les investisseurs dans les nouveaux logements étudiants », *Real Estate News EXchange*, 1er juin 2023. <https://renx.ca/canada-is-lagging-behind-when-it-comes-to-student-housing>.

Ontario Chamber of Commerce. « Home Stretched: Tackling Ontario's Housing Affordability Crisis through Innovative Solutions and Partnerships », 2023. <https://occ.ca/wp-content/uploads/OCC-Housing-Affordability-Brief.pdf>.

Pullen, Tyler. « Off-Site Construction in Los Angeles County Unlocking the Benefits of Innovative Approaches to Housing Production », *Terner Center for Housing Innovation, UC Berkeley*, Mars 2021. <https://ternercenter.berkeley.edu/wp-content/uploads/2021/07/Los-Angeles-County-Off-Site-2021.pdf>.

Saiz, Albert. « The Global Housing Affordability Crisis: Policy Options and Strategies », rapport de recherche du MIT Center for Real Estate, no 23/01, 27 mars 2023. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4402329.

SCHL. « Délais d'approbation reliés à une diminution de l'abordabilité du logement », 13 juillet 2023. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-du-logement/2023/delais-approbation-lies-diminution-abordabilite-logement>.

SCHL. « Initiative des terrains fédéraux », 2 mai 2018. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/initiative-des-terrains-federaux>.

SCHL. « Principales leçons sur les logements modulaires au Canada », 28 octobre 2021. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/strategie-nationale-sur-le-logement/profils-de-projets-de-la-strategie-nationale-sur-le-logement/2021-nhs-projects/principales-lecons-sur-les-logements-modulaires-au-canada>.

SCHL. « Financement de la construction de logements locatifs », 20 juillet 2020. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/financement-de-la-construction-de-logements-locatifs>.

SCHL. « Inclusion sociale, syndrome du pas dans ma cour et logement abordable », décembre 2020. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/data-research/publications-reports/research-insight/2020/research-insight-social-inclusion-nimby-affordable-housing-69698-fr.pdf>.

Smith, Lawrence B. « The Crisis in Rental Housing: A Canadian Perspective », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 465, janvier 1983. <https://www.jstor.org/stable/1044848>.

Société d'évaluation foncière des municipalités. « Condominiums de plus en plus petits, maisons détachées de plus en plus grandes », 26 octobre 2022. <https://www.mpac.ca/fr/News/OurStories/CondosOntarioAreGettingSmallerWhileDetachedHomesAreGettingBigger>.

Toronto Community Housing. « Regent Park », consulté le 18 août 2023. <https://www.torontohousing.ca/building-construction-and-revitalization/revitalization/regent-park>.

Ville de Toronto. « About Short Term Rentals Registration », consulté le 18 août 2023. <https://open.toronto.ca/dataset/short-term-rentals-registration/>.

Ville de Toronto. « City Council Approves Changes to Regulations for Car and Bike Parking Spaces in New Developments », 15 décembre 2021. <https://www.toronto.ca/news/city-council-approves-changes-to-regulations-for-car-and-bike-parking-spaces-in-new-developments/>.