

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Mesures de stimulation de l'offre de logements : quelle incidence sur les mises en chantier au Canada?

Par Marc Desormeaux, économiste principal, Kari Norman, économiste et Randall Bartlett, directeur principal, économie canadienne

- ▶ Dans cette note, nous estimons les répercussions que pourraient avoir les récentes politiques fédérales en matière de construction de logements sur les mises en chantier, l'abordabilité et la qualité de vie des ménages canadiens.
- ▶ Selon les prévisions du gouvernement fédéral, le Plan du Canada sur le logement pourrait se traduire par l'ajout d'un nombre net de 1 million de logements d'ici 2031. Si ces projections se concrétisaient, le nombre annuel de mises en chantier au Canada pourrait dépasser le sommet précédent de 273 000 (enregistré en 1976) avant la fin de la décennie. Cela ne représenterait que la moitié du nombre net de nouveaux logements qui devraient être construits au cours de cette période selon le gouvernement fédéral.
- ▶ Mais ces chiffres sont sans doute optimistes compte tenu des obstacles réglementaires et des contraintes en matière de main-d'œuvre, de matériaux et de financement. De plus, cela serait bien moins que les 3,5 millions de logements additionnels (5,8 millions au total) que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) estime nécessaires pour rétablir l'abordabilité d'ici 2030.
- ▶ Même si le Canada n'atteint pas ses cibles, la crise du logement peut être atténuée en accélérant le plus possible la construction résidentielle. À l'avenir, les gouvernements devraient se concentrer sur la réglementation, les coûts de financement et la disponibilité de la main-d'œuvre, soit les éléments sur lesquels ils ont le plus d'influence.

La crise de l'abordabilité du logement au Canada est devenue l'un des enjeux économiques et politiques les plus pressants de notre génération. La question donne lieu à de nombreux débats, mais il est généralement reconnu que l'abordabilité ne pourra pas être rétablie sans un accroissement de l'offre, et les gouvernements de partout au pays – quelle que soit leur position sur l'échiquier politique – ont annoncé des mesures pour stimuler la construction résidentielle. Mais c'est également un fait largement reconnu que les conditions sont exceptionnellement difficiles pour les constructeurs. Dans ce contexte, le Canada peut-il atteindre ses cibles en matière de construction résidentielle?

Dans la présente note, nous estimons les répercussions possibles sur les mises en chantier des politiques fédérales en matière de construction résidentielle annoncées récemment. Nous sommes

d'avis que ces mesures sont certainement des pas dans la bonne direction. Malgré tout, une multitude de facteurs rendront extrêmement difficile l'atteinte de ces cibles ambitieuses.

Un monde sans mesures de stimulation de l'offre de logements

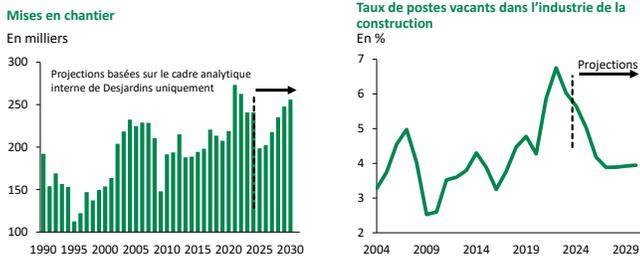
Pour orienter nos prévisions relatives aux mises en chantier, nous utilisons dans un premier temps un cadre analytique qui comprend des facteurs liés tant à la demande qu'à l'offre, mais qui exclut les récentes mesures fédérales de stimulation de l'offre. Les variables liées à la demande comprennent les ventes de propriétés existantes, le taux de chômage et nos projections internes de croissance démographique. Du côté de l'offre, les principales variables utilisées pour nos projections sont les taux

d'intérêt ajustés en fonction de l'inflation, le prix du bois d'œuvre et le coût unitaire de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction. Ce dernier indicateur, qui mesure les coûts associés à une unité de production de l'industrie de la construction, est déterminé par le taux de postes vacants dans le secteur.

Les perspectives pour ces variables laissent entrevoir des défis pour les constructeurs résidentiels. Le nombre réduit de nouveaux ménages, induit par une [croissance beaucoup plus modeste de la population](#), pourrait tempérer les plans de construction, même dans le contexte actuel d'important manque à gagner. Même chose pour les taux d'intérêt : nous prévoyons qu'ils descendront graduellement, mais qu'ils n'atteindront pas les creux observés pendant une bonne partie de la décennie ayant précédé la pandémie. Peut-être plus préoccupant encore, le taux de postes vacants dans le secteur de la construction demeure près des sommets historiques, et de nombreuses forces rendront la pénurie de main-d'œuvre exceptionnellement difficile à combler à court et moyen terme dans ce secteur.

Avant de tenir compte des mesures récemment annoncées par le gouvernement fédéral en matière de logement, ces fondamentaux économiques laissent présager que les mises en chantier pourraient difficilement dépasser les 200 000 unités en 2025-2026. Comme certaines contraintes actuelles seront (nous l'espérons) allégées d'ici la fin de la décennie, notre cadre prévoit des mises en chantier qui atteindraient près de 250 000 unités par année d'ici 2030 (graphique 1).

Graphique 1
Les bases économiques suggèrent un ralentissement de la construction résidentielle en 2025-2026



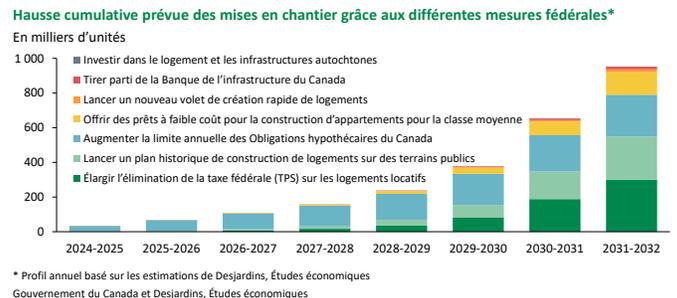
Société canadienne d'hypothèques et de logement, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Desjardins, Études économiques

Toutes les mises en chantier que l'on pourrait espérer?

La bonne nouvelle, c'est que depuis l'été 2023, le gouvernement fédéral a annoncé une série de nouvelles mesures pour aider à contrer la crise de l'abordabilité du logement au Canada. Bon nombre de ces mesures chevauchent des [recommandations que nous avons publiées](#) à ce moment, et nous sommes assez convaincus qu'elles stimuleront l'offre de logements au Canada. La question est de savoir jusqu'à quel point.

[Selon le gouvernement du Canada](#), « [l]e budget de 2024 et le Plan du Canada pour le logement présentent la stratégie audacieuse du gouvernement pour rendre disponible 3,87 millions de nouveaux logements d'ici 2031, ce qui comprend un minimum de deux millions de nouveaux logements nets venant s'ajouter aux 1,87 million de logements dont la construction est déjà attendue d'ici 2031 ». Les mesures adoptées depuis l'été 2023 devraient se traduire par l'ajout de 1,2 million de logements net. On estime qu'environ 1 million de ceux-ci pourrait être attribuable au récent [Plan sur le logement](#) du gouvernement fédéral (graphique 2).

Graphique 2
Le Plan du Canada sur le logement prévoit l'ajout d'un million d'habitations d'ici 2032



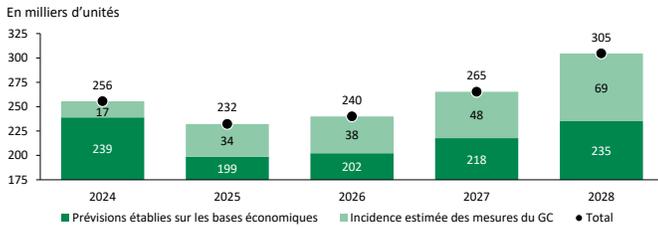
* Profil annuel basé sur les estimations de Desjardins, Études économiques
Gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

Ces prévisions se situent probablement dans le haut de la fourchette des résultats possibles pour ces mesures, mais elles ne tiennent pas compte des répercussions des autres mesures plus modestes de stimulation de l'offre. De plus, les projections ne prennent pas en compte les 750 000 logements dont la construction devrait être accélérée grâce au Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL). La [fin du zonage d'exclusion](#), une mesure dont les retombées positives considérables sur l'offre et l'abordabilité des logements ont été documentées dans des villes comme [Minneapolis, est primordiale pour ce Fonds](#). Le budget de 2024 et les projections du Plan du Canada sur le logement ne tiennent pas compte non plus d'éventuelles mesures mises en place par les provinces, les territoires et les municipalités.

Sur une base annuelle, le plan fédéral pourrait se traduire par près de 70 000 mises en chantier supplémentaires en 2028 (graphique 3 à la page 3). Cela s'ajoute aux quelque 235 000 mises en chantier projetées cette année-là sans ces mesures, soit une augmentation d'environ 30 %. Le nombre total de mises en chantier dépasserait ainsi les 300 000 unités en 2028, ce qui est nettement supérieur au record précédent de 273 000 enregistré en 1976. Même si ces chiffres sont impressionnants, ils sont nettement inférieurs au rythme nécessaire pour atteindre 3,5 millions de logements additionnels (et 5,8 millions au total) d'ici 2030, soit le nombre nécessaire pour rétablir l'abordabilité [selon la SCHL](#).

Graphique 3
Si le gouvernement fédéral a raison, les mises en chantier pourraient atteindre 300 000 unités en 2028

Prévisions* de mises en chantier incluant l'incidence estimée des mesures du GC



* Le total peut ne pas être tout à fait exact, car les nombres ont été arrondis.
 Société canadienne d'hypothèques et de logement, gouvernement du Canada (GC) et Desjardins, Études économiques

Des chiffres de mises en chantier trop beaux pour être vrais

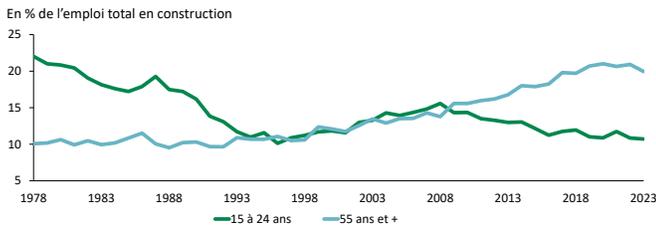
Même si cette hausse projetée des mises en chantier peut donner de l'espoir aux ménages canadiens, une multitude de raisons font douter que cette projection se concrétisera. Les contraintes liées à la main-d'œuvre, au matériel, au financement ainsi qu'à l'utilisation efficace de ces intrants sont autant d'obstacles à la construction d'un plus grand nombre de logements au Canada, comme nous l'avons expliqué dans [nos plus récentes perspectives immobilières](#).

La main-d'œuvre en construction est très limitée

Le secteur de la construction fait face à un écart important entre la demande de main-d'œuvre qualifiée et le nombre de travailleurs disponibles. En effet, l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) (ACCH) estime que le Canada a besoin de plus d'un million de travailleurs de la construction additionnels pour atteindre la cible de la SCHL. Cette pénurie devrait par ailleurs être exacerbée par le vieillissement de la main-d'œuvre (graphique 4).

Graphique 4
Les travailleurs de la construction vieillissent pendant que les jeunes choisissent d'autres carrières

Emploi en construction selon l'âge



Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

L'immigration pourrait certes aider à combler le manque dans le secteur de la construction, mais ce n'est pas non plus une panacée. Nos [analyses récentes](#) ont révélé que les nouveaux arrivants augmentent la demande de logements plutôt que l'offre. Elles ont aussi mis en lumière la mauvaise intégration des immigrants dans le secteur de la construction, tant par rapport aux autres industries que par rapport aux États-Unis. Tout cela malgré des programmes comme celui des [travailleurs de métiers spécialisés](#) au fédéral, qui permet une entrée rapide au Canada, et des exceptions accordées pour les travailleurs de la construction dans le cadre des récentes annonces liées à la réduction du nombre de résidents non permanents. De plus, la reconnaissance des titres de compétences est un enjeu tant pour les immigrants internationaux que pour les travailleurs souhaitant traverser les frontières provinciales.

Le financement de la construction est coûteux

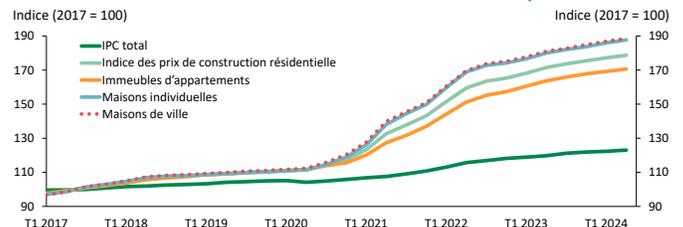
Les taux d'intérêt élevés entraînent une hausse des coûts de financement des projets de construction. Ceux-ci ont su résister au resserrement de la politique monétaire au cours des dernières années, en raison d'un financement la plupart du temps négocié avant les hausses de taux. À l'avenir, les effets décalés de la hausse des taux se traduiront par un ralentissement de la construction, même à mesure que les taux diminuent.

Les coûts de construction sont déjà élevés

La hausse du prix des matériaux est un autre frein notable à la construction résidentielle. Entre le premier trimestre de 2020 et le deuxième trimestre de 2024, les coûts de construction ont bondi de plus de 50 %, comparativement à seulement 17 % pour l'ensemble des prix à la consommation (graphique 5). Ces pressions inflationnistes mettent à mal les plans financiers des développeurs, compromettant ainsi la faisabilité des projets. Et en fin de compte, ils réduisent aussi l'abordabilité du logement en limitant l'offre de nouveaux logements. [La baisse récente des préventes de copropriétés dans la région du grand Toronto](#) laisse présager que ce processus est déjà en cours.

Graphique 5
Les coûts de la construction résidentielle ont explosé

Canada : inflation de la construction résidentielle et inflation mesurée par l'IPC total



Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

Les contraintes réglementaires demeurent un obstacle majeur

Une pléthore d'exigences réglementaires ajoutent leurs propres écueils au secteur de la construction résidentielle. Parmi ceux-ci figurent les délais d'obtention des permis au Canada, parmi les plus longs au sein des pays de l'OCDE (graphique 6). Les lois relatives au zonage peuvent engendrer une utilisation sous-optimale des terrains, et même si le FACL vise à s'attaquer à ce problème, les résultats à ce jour sont mitigés. De plus, à une époque où les événements météorologiques extrêmes sont de plus en plus fréquents, les constructeurs pourraient devoir utiliser des matériaux de construction plus coûteux et résistants au climat, ce qui fera encore grimper la facture.

Parmi les autres obstacles à la construction de logements figurent la disponibilité limitée des terrains ainsi que des infrastructures inadéquates, comme les routes, le transport en commun, les écoles et les services publics ainsi que les réseaux d'aqueducs ou de collecte des eaux pluviales. Bien que le nouveau Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement proposé dans le budget fédéral de 2024 vise à s'attaquer à ce problème, d'autres mesures doivent être prises.

La productivité du secteur de la construction est faible

C'est bien connu, la croissance de la productivité du travail au Canada est faible. Elle est toutefois particulièrement mauvaise dans le secteur de la construction (à ce sujet, consultez nos rapports ici et ici). Pour les acteurs de cette industrie, constituée d'une majorité de PME, l'adoption de nouvelles technologies peut sembler trop coûteuse et exigeante en termes de temps, en plus d'avoir une application et des résultats incertains. Les politiques publiques pourraient jouer un rôle à cet égard en contribuant à l'adoption à grande échelle de technologies améliorant la productivité.

Offre de logements : les ambitions à l'épreuve de la réalité

Les décideurs canadiens, s'ils souhaitent augmenter sensiblement l'offre de logements et accroître l'abordabilité, doivent se concentrer sur les aspects qu'ils peuvent influencer. Ils n'ont aucun pouvoir sur le cours des matières premières utilisées dans la construction résidentielle, comme le cuivre, l'acier et le ciment. La productivité du secteur de la construction dans son ensemble est aussi largement indépendante de leur influence, du moins à court terme. Les gouvernements ont par contre un pouvoir direct sur la réglementation, les coûts de financement et l'offre de main-d'œuvre dans le milieu de la construction.

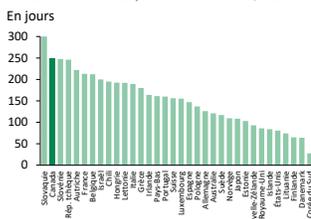
Le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux ont mis en place des mesures pour lever les obstacles réglementaires et réduire les coûts de financement. Celles-ci comprennent, entre autres, l'élimination de la taxe de vente, l'octroi de prêts à faible coût et l'offre d'une assurance subventionnée pour certains types d'habitations, notamment les appartements locatifs traditionnels. Pour améliorer l'abordabilité, ces mesures devraient toutefois être élargies pour inclure un plus large éventail de types de logements, tout en gardant à l'esprit la viabilité des finances publiques.

Le principal frein à la construction domiciliaire demeure cependant le manque de main-d'œuvre qualifiée. Dans un contexte de croissance démographique plus lente, et avec un système d'immigration qui n'est pas axé sur l'attraction de gens de métier qualifiés, une part encore plus importante des ressources intérieures devra être consacrée à la construction résidentielle pour atteindre les cibles fédérales en matière de logement. Même si la croissance annuelle du nombre de

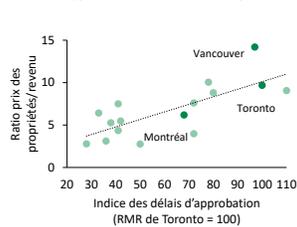
Graphique 6

Le Canada est l'un des pays où les délais d'obtention d'un permis de construction sont les plus longs

Délais d'obtention d'un permis de construction, 2019



Délais d'approbation et abordabilité du logement*



* Inclut les municipalités qui ont répondu à l'Enquête sur l'utilisation des terres et la réglementation municipale connexe de 2022. Les données sur le prix des propriétés et le revenu des ménages proviennent du Recensement de 2021 du Canada.

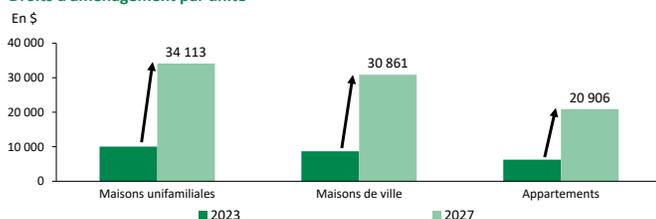
Banque mondiale, SCHL et Desjardins, Études économiques

Les droits d'aménagement élevés et en hausse ajoutent une somme importante au coût de construction. En Ontario, ces droits ont explosé de 1 200 % au cours des 15 dernières années. En 2023, Vancouver a voté en faveur du triplement des droits d'aménagement sur une période de trois ans (graphique 7). Cela survient dans un contexte où des recherches de la SCHL (2022) ont révélé que les frais gouvernementaux augmentent les coûts de développement des nouveaux logements et minent l'abordabilité.

Graphique 7

Les droits d'aménagement tripleront sur trois ans à Vancouver

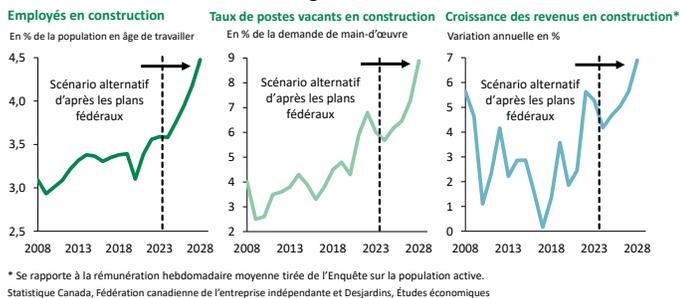
Droits d'aménagement par unité



Business Intelligence for BC et Desjardins, Études économiques

travailleurs de la construction s’approchait graduellement de 10 % d’ici 2028, cela ne suffirait pas à fournir la main-d’œuvre nécessaire pour atteindre les cibles du plan fédéral en matière de logement : le taux de postes vacants dans le secteur avoisinerait encore les 10 % en 2028, soit près du double de son niveau actuel (graphique 8). Ainsi, la croissance annuelle des salaires dans le secteur de la construction continuerait de s’accélérer jusqu’à atteindre 8 %, le rythme le plus rapide jamais enregistré, bien avant la fin de 2028. Et cela suppose que l’année 2028 se termine avec 450 000 travailleurs de la construction de plus qu’aujourd’hui, soit une hausse de près de 40 %. Selon nos projections, cela correspondrait à plus de 4,5 % de la population en âge de travailler, comparativement à 3,5 % aujourd’hui. Ces chiffres n’incluent pas non plus les travailleurs de la construction autonomes (qui ne sont pas considérés dans le taux de postes vacants), qui représentent plus de la moitié des emplois de l’industrie.

Graphique 8
Le nombre de travailleurs qualifiés n’est pas suffisant pour répondre aux ambitions en matière d’offre de logements

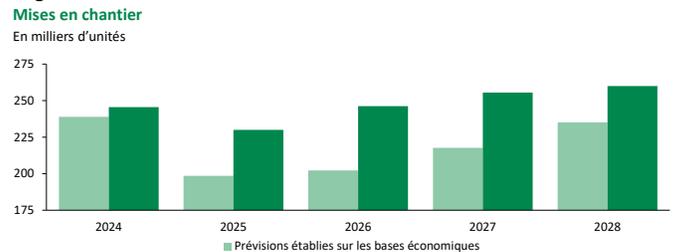


Dans ce scénario alternatif, la combinaison d’une hausse des coûts de la main-d’œuvre et de la demande de matériaux ferait grimper la facture de la construction de logements. Ces hausses de prix pourraient aussi stimuler l’inflation de façon plus générale, et ainsi obliger la Banque du Canada à maintenir des taux plus élevés qu’elle ne le ferait autrement. En fin de compte, ces nombreux effets secondaires pourraient limiter l’amélioration de l’abordabilité découlant de l’augmentation de l’offre de logements.

Les [Prévisions économiques et financières \(PEF\) d’août 2024](#) de Desjardins reflètent l’opinion selon laquelle les mises en chantier seront nettement inférieures au niveau souhaité par le gouvernement fédéral. Les perspectives plus modestes pour les mises en chantier de 230 000 unités en 2025, puis de 260 000 unités en 2028, maintiendraient le taux de postes vacants et la croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne du secteur de la construction autour des sommets de la pandémie (graphique 9). Bien qu’inférieur au récent sommet de 271 000 mises en chantier atteint en 2021, ce rythme projeté demeure meilleur que la moyenne d’environ 200 000 mises en chantier par année au cours de la décennie ayant précédé la

pandémie. De plus, les récentes mesures fédérales en matière d’offre de logements devraient jouer un rôle important pour stimuler les mises en chantier davantage que ne le suggèrent les seules bases économiques de l’offre et de la demande.

Graphique 9
Les politiques fédérales en matière d’offre de logements devraient faire augmenter les mises en chantier



PEF : Prévisions économiques et financières
Société canadienne d’hypothèques et de logement et Desjardins, Études économiques

Conclusion

En fin de compte, même si tous les astres étaient alignés, la cible de 5,8 millions de nouveaux logements construits d’ici huit ans resterait ambitieuse. Et en raison des contraintes importantes en matière de main-d’œuvre, de matériaux, de financement et de réglementation, les astres sont loin d’être alignés en ce moment au Canada. En fait, il a fallu 30 ans pour construire les derniers 5,8 millions de logements.

Mais tout aussi improbable que soit l’atteinte de cet ambitieux objectif, le Canada ne devrait pas pour autant jeter l’éponge. Même s’il n’est pas en mesure d’atteindre l’« abordabilité » telle que la définit la SCHL d’ici la fin de la décennie, le pays peut atténuer la crise en construisant le plus grand nombre possible de logements.