

# Ouvrir des portes : débloquer l'offre de logements pour améliorer l'abordabilité

**Rapport final** du Groupe d'experts sur l'avenir de l'offre de logements et l'abordabilité du Canada et de la Colombie-Britannique



[engage.gov.bc.ca](https://engage.gov.bc.ca)



Les discussions sur le logement portent également sur les terres et la façon dont elles sont utilisées, notant que presque toute la Colombie-Britannique est constituée de territoires traditionnels non cédés des peuples autochtones. Nous tenons à souligner que le groupe d'experts a axé ses discussions sur les régions les plus urbanisées du Lower Mainland, soit le territoire non cédé des Salish du littoral, y compris les territoires des nations Musqueam, des Squamish et des Tsleil-Waututh, le Grand Victoria, y compris le territoire non cédé des Salish du littoral des nations Lekwungen et WSÁNEĆ, et le centre de l'Okanagan, y compris le territoire non cédé de la nation Syilx Okanagan.

Nous, les membres du comité d'experts, sommes reconnaissants de l'occasion qui nous est donnée de vivre en Colombie-Britannique et nous vous demandons de prendre un moment pour réfléchir aux bonnes choses que les terres sur lesquelles vous vous trouvez vous ont apportées.







# Lettre d'accompagnement

Le 17 juin 2021

L'honorable Chrystia Freeland  
Vice-première ministre et ministre des Finances  
Ministère des Finances Canada  
90, rue Elgin  
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

L'honorable Selina Robinson  
Ministre des Finances  
Ministère des Finances de la Colombie-Britannique  
Édifices du Parlement  
Victoria (Colombie-Britannique) V8V 1X4

Mesdames les Ministres,

Merci d'avoir participé au Groupe d'experts sur l'offre de logements et l'abordabilité de la Colombie-Britannique et du Canada. C'est avec grand plaisir que nous vous présentons notre rapport, *Ouvrir des portes : débloquent l'offre de logements pour améliorer l'abordabilité*, qui formule des recommandations à l'intention de tous les ordres de gouvernement pour accroître l'offre de logements et l'abordabilité du logement en Colombie-Britannique.

Comme vous le savez, cette province connaît de graves problèmes d'abordabilité, qui touchent non seulement la population britanno-colombienne la plus vulnérable, mais aussi les personnes et familles à revenu moyen. Ces défis sont présents depuis des décennies et ne disparaîtront pas du jour au lendemain. Cependant, si nous n'apportons pas dès maintenant des changements profonds, il est certain qu'ils persisteront encore longtemps.

Parlons d'abord un peu de la Colombie-Britannique. Son emplacement géographique et ses attributs naturels et autres en font un endroit où il fait particulièrement bon vivre, et ce, depuis longtemps. On le voit au grand nombre de travailleurs, de familles, d'étudiants et de retraités de partout au Canada et, en fait, du monde entier, qui choisissent d'élire domicile dans cette province. Cette tendance reprendra ou même s'accélérera à mesure que le Canada se remettra de la pandémie de COVID-19 et que les obstacles à la migration seront levés. Malgré la baisse de nouveaux arrivants, la demande de logements est demeurée forte pendant la pandémie, car les ménages à la recherche d'une plus grande surface habitable et, surtout, les taux hypothécaires historiquement bas ont contribué à la montée en flèche des prix des logements en 2020 et 2021.

Dans ce contexte, les gouvernements ne peuvent pas faire disparaître la demande en un claquement de doigts. Il serait impossible et improductif de décourager la venue de nouveaux arrivants en quête de possibilités, de familles à la recherche de plus d'espace ou de retraités prévoyant s'établir ici. Par contre, il est de leur devoir de veiller à ce que tout le monde ait accès à un logement. En termes simples, la Colombie-Britannique doit construire les nombreux logements *supplémentaires* nécessaires pour loger adéquatement sa population croissante dans une économie florissante, tout en modérant les hausses rapides des prix des logements et des loyers, qui sont devenues monnaie courante dans de nombreuses collectivités de la province.

Comme nous l'avons souligné dans notre rapport, il y a moyen d'élargir, d'accélérer et de diversifier l'offre de logements pour répondre aux besoins actuels et futurs de la population britanno-colombienne. Il faut saisir ces occasions au potentiel énorme. Au-delà du travail important que les gouvernements ont déjà amorcé, nous croyons que des efforts supplémentaires et soutenus de tous les ordres seront nécessaires pour freiner et, éventuellement, renverser les tendances actuelles, en particulier de la part du gouvernement provincial. À cette fin, nous avons formulé 23 recommandations, que nous avons réunies sous cinq grands appels à l'action.

Notre premier appel à l'action consiste à **élaborer un cadre de planification qui encourage de façon proactive la création de logements**. Autrement dit, les règles entourant la quantité de logements construits, l'endroit où ils seront construits et la rapidité avec laquelle ils seront construits doivent être mises à jour. Le gouvernement provincial et les administrations municipales doivent mieux estimer et prévoir le nombre de

logements nécessaires pour une population croissante ayant des besoins diversifiés. Ils doivent également simplifier et accélérer les processus d'approbation pour la planification et la construction de logements. De plus, tous les ordres de gouvernement doivent investir dans les infrastructures axées sur la croissance, en ayant conscience que ces investissements seront plus efficaces et plus équitables s'ils servent le plus grand nombre de ménages possible, plutôt qu'un petit nombre de ménages privilégiés.

Deuxièmement, nous demandons une **réforme des droits de développement immobilier versés au gouvernement**. Ces droits, que les administrations municipales perçoivent sur les logements neufs, jouent un rôle important dans le financement des infrastructures axées sur la croissance, des installations et des commerces et services de proximité, comme les égouts, l'eau potable, les bibliothèques et les centres communautaires. Toutefois, certains de ces droits, notamment les contributions aux installations communautaires, peuvent être imprévisibles ou incohérents, ce qui crée beaucoup d'incertitude, fait augmenter les coûts et compromet la création de logements. Nous recommandons une plus grande clarté et transparence des droits visant à financer les infrastructures et les installations communautaires, et nous recommandons que ceux-ci reflètent les priorités de la collectivité, notamment celles qui ont été établies par les résidents dans le cadre du processus officiel de planification communautaire.

Troisièmement, nous demandons une **augmentation du nombre de logements communautaires et abordables**. La grande majorité de la population britanno-colombienne occupe un logement sur le marché privé, alors que celui-ci ne répond pas aux besoins en matière de logement d'un nombre croissant d'individus et de familles. Nous recommandons donc que les gouvernements jouent un rôle plus actif pour aider les fournisseurs de logements sans but lucratif à acquérir le parc de logements abordables actuel. Nous leur recommandons également d'augmenter de façon importante le financement à long terme dans ce secteur afin qu'il représente 10 % des mises en chantier d'habitations à l'échelle nationale, comme c'était le cas avant le milieu des années 1990. Il faut également moderniser les lois qui encadrent les fournisseurs de logements sans but lucratif afin de soutenir l'innovation dans ce secteur.

Quatrièmement, nous demandons l'**amélioration de la coordination entre tous les ordres de gouvernement et au sein de ceux-ci**. Tous les ordres de gouvernement mettent en œuvre d'importants programmes liés au logement, mais

ceux-ci entrent parfois en conflit, ce qui entraîne des retards ou des coûts supplémentaires pour les demandeurs, tels que les fournisseurs de logements sans but lucratif. Pire encore, ces conflits découragent la participation à de tels programmes. Pour améliorer la coordination, nous recommandons aux différents ordres de gouvernement de faire preuve de souplesse dans la conception et le déploiement de leurs programmes, ainsi que dans les règlements de zonage locaux, qui peuvent influencer sur la participation aux programmes et la faisabilité d'un projet.

Cinquièmement, nous demandons un **traitement plus équitable des locataires et des propriétaires-occupants**. La plupart des ménages canadiens sont propriétaires-occupants ou aspirent à le devenir, encouragés par les avantages fiscaux qui en découlent et qui les aident à se constituer un patrimoine. Nous reconnaissons et appuyons cette aspiration, mais nous reconnaissons également que les gains en capital varient grandement d'un propriétaire-occupant à l'autre et que ce sont souvent les locataires qui finissent par payer des impôts plus élevés pour compenser les pertes de revenus attribuables aux exemptions pour propriétaires-occupants. Pour atteindre un meilleur équilibre, nous recommandons l'instauration de nouveaux avantages fiscaux pour les ménages locataires et l'élimination progressive du *Home Owner Grant* (programme de subvention pour les propriétaires-occupants de la Colombie-Britannique).

Nous nous attendons à ce que bon nombre de nos recommandations suscitent des discussions constructives ou se heurtent carrément à de la résistance. Il faut tout de même aller de l'avant pour que les problèmes soient compris, des compromis soient trouvés et des mesures soient prises en conséquence. Plus vite ce sera fait, plus vite la Colombie-Britannique pourra transformer son approche en matière d'abordabilité du logement.

Le Groupe d'experts tient à vous remercier de la clairvoyance dont vous avez fait preuve en lançant cette initiative et demeure disponible pour vous soutenir dans la mise en œuvre de ces recommandations.

Sincères salutations,

**Joy MacPhail (présidente)**  
**Jill Atkey**  
**Jock Finlayson**  
**Brian McCauley**  
**Sue Paish**  
**Helmut Pastrick**



# Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>8</b>
Cinq appels à l'action	9
<b>1. Objet</b>	<b>11</b>
Pourquoi s'attaquer à l'offre?	15
<b>2. Procédures du comité, analyse et conclusions</b>	<b>22</b>
Portée et interprétation	22
Méthode de travail du Groupe d'experts	23
L'incidence de la COVID-19	23
Ce que nous avons entendu lors des consultations	24
Résumé de l'analyse supplémentaire	25
Conclusions et conséquences	26
<b>3. Enjeux et recommandations en matière de politiques</b>	<b>27</b>
Créer un cadre de planification qui favorise le logement de façon proactive	27
Réforme des droits d'aménagement immobilier	31
Accroître l'offre de logements communautaires et abordables	33
Améliorer la coordination entre et dans tous les ordres de gouvernement	37
Assurer un traitement plus équitable des locataires et des propriétaires-occupants	39
<b>4. Annexes</b>	<b>42</b>
Annexe 1 : L'état de l'abordabilité dans les plus grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique	42
Annexe 2 : Étude de cas sur les tendances de l'offre dans la région de Vancouver	53
Annexe 3 : Les deux problèmes d'abordabilité en Colombie-Britannique	61
Annexe 4 : Gouvernance de l'utilisation du territoire en Colombie-Britannique, termes clés et rapports sur les besoins en matière de logement	64
Annexe 5 : Projections démographiques : quelles sont-elles et quelle est leur influence sur l'offre de logements?	71
Annexe 6 : Droits d'aménagement immobilier en Colombie-Britannique	82
Annexe 7 : Principes clés des droits d'aménagement immobilier : lien et proportionnalité	83
Annexe 8 : Secteur du logement communautaire de la Colombie-Britannique	84
Annexe 9 : Programmes et politiques fédéraux et provinciaux qui profitent aux propriétaires-occupants	85



# Résumé

Peu de problèmes en Colombie-Britannique sont plus persistants ou importants que celui de l'abordabilité du logement. Presque tous les indicateurs montrent que la capacité des britanno-colombiens à louer ou à acheter un logement qui répond à leurs besoins et à un prix qu'ils peuvent se permettre s'est détériorée au cours des dernières décennies, avec peu ou pas de signes de revirement de tendance. En effet, l'abordabilité du logement figure constamment parmi les principales préoccupations de l'électorat lors des élections municipales, provinciales et fédérales, poussant les décideurs de tous les ordres de gouvernement à réagir.

Malgré les nombreuses mesures stratégiques mises en place au cours des dernières années, de nombreux segments de la population font encore face à d'importants défis en matière de logement. C'est le cas notamment des personnes et des familles les plus vulnérables, qui sont nombreuses à ne pas avoir de logement de qualité convenable ou de sécurité d'occupation, ainsi que des personnes à revenu moyen qui ont du mal à trouver un logement adéquat à louer ou à acheter. Ces problèmes sont interdépendants et doivent donc tous être résolus. Le manque de mesures ou la mise en place de mesures inadéquates en matière de logement mettent en péril la réputation de la Colombie-Britannique en tant que province accueillante, en plein essor et novatrice pour les générations actuelles et futures.

Aux problèmes de logement de longue date de la Colombie-Britannique est venue s'ajouter la pandémie de COVID-19, une crise de santé publique sans précédent qui exige la mise en place rapide et coordonnée de mesures stratégiques. En effet, ce contexte particulier a souligné l'importance que revêt l'accès à un logement sûr, stable et abordable pour le bien-être physique, économique et mental des gens, ainsi que l'urgence de s'attaquer aux problèmes persistants d'abordabilité du logement en Colombie-Britannique.

La pandémie a également eu une incidence importante sur la demande de logements. À l'échelle de la province, les prix ont fortement augmenté, car les taux d'intérêt

historiquement bas ont permis aux emprunteurs d'être admissibles à des prêts hypothécaires plus importants et parce que les ménages ont cherché à avoir plus d'espace pour travailler ou étudier à domicile. Au lieu de ralentir les marchés de l'habitation, la pandémie de COVID-19 a accéléré un certain nombre de tendances préexistantes, d'où la nécessité pour tous les ordres de gouvernement de faire front commun et de mettre en œuvre des mesures concrètes de façon coordonnée.

En septembre 2019, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont mis sur pied le Groupe d'experts sur l'avenir de l'offre de logements et l'abordabilité. L'objectif de ce groupe est de formuler des recommandations réalisables pour accroître l'offre de logements et améliorer l'abordabilité à l'échelle de la province. À cette fin, le groupe a tenu des consultations avec des parties prenantes, notamment des experts du milieu universitaire, des fournisseurs de logements privés et sans but lucratif, des fournisseurs de logements autochtones, des institutions financières, des promoteurs immobiliers, des organismes de défense des droits des locataires et du logement, des employeurs, des fonctionnaires et des représentants élus. Ces premières consultations ont pris fin en juin 2020 et ont donné lieu à la publication de *Ce que nous avons entendu : Rapport intermédiaire du Groupe d'experts sur l'avenir de l'offre de logements et l'abordabilité du Canada et de la Colombie-Britannique*.

En s'appuyant sur *Ce que nous avons entendu*, le Groupe d'experts a recueilli d'autres témoignages d'experts, de parties prenantes et du grand public au début de 2021, ce qui a culminé avec la publication du présent rapport. Ce rapport présente un résumé des cinq appels à l'action, suivi de renseignements généraux sur le Groupe d'experts et l'état des marchés de l'habitation de la Colombie-Britannique (section 1). Il résume ensuite les délibérations et les résultats des consultations du Groupe d'experts, ainsi que les conclusions d'autres recherches commandées (section 2). Il se termine par les recommandations stratégiques du Groupe d'experts, réunies sous cinq grands appels à l'action, et les problèmes que ces recommandations visent à régler (section 3).



## Cinq appels à l’action

Nos 23 recommandations s’inscrivent dans cinq grands appels à l’action :

- Élaborer un cadre de planification qui encourage de façon proactive la création de logements.
- Réformer les droits de développement immobilier.
- Accroître l’offre de logements communautaires et abordables.
- Améliorer la coordination entre tous les ordres de gouvernement et au sein de ceux-ci.
- Assurer un traitement plus équitable des locataires et des propriétaires-occupants.

### Recommandations du Groupe d’experts :

#### Élaborer un cadre de planification qui encourage de façon proactive la création de logements

Un thème dominant lors des consultations et des analyses du Groupe d’experts était la lenteur et le caractère imprévisible du processus d’approbation réglementaire des autorités gouvernementales pour les nouveaux logements, qu’ils soient à but lucratif ou sans but lucratif. L’accélération ou la simplification des processus, comme le changement de zonage et les demandes d’aménagement, a été jugée essentielle pour assurer une meilleure réactivité de l’offre de logements. Mais au-delà du temps que peuvent prendre les diverses étapes des processus d’approbation, le cadre global de l’aménagement du territoire qui régit ces étapes a été jugé trop complexe ou imprécis dans de nombreuses villes. Ce cadre, à son tour, favorise un environnement qui ne permet pas de bien prévoir les besoins actuels et futurs en matière de logement de la population britanno-colombienne en matière de logement.

Les sept recommandations que nous formulons dans cet appel à l’action en vue d’élaborer un cadre de planification qui encourage de façon proactive la création de logements (voir la [page 28](#)) ont pour but d’accélérer et de simplifier

les processus d’approbation, tout en réformant le système régissant la croissance urbaine en Colombie-Britannique. Plus particulièrement, nous recommandons que les estimations des besoins en matière de logement et que les plans d’urbanisme officiels aient plus de poids, car ils permettent de prévoir la croissance attendue dans une collectivité donnée.

Nous recommandons également de réduire la pratique consistant à soumettre un à un les terrains à une audience publique et à l’approbation du conseil municipal, car cela retarde la construction résidentielle et amplifie la voix des groupes qui s’opposent à la construction de logements, et ce, au détriment des objectifs de la ville et de l’abordabilité.

#### Réformer les droits de développement immobilier

La nécessité de réformer les droits perçus par les administrations municipales pour le développement immobilier est étroitement liée à la création d’un système d’accès au logement plus proactif. Ces droits, qui, en Colombie-Britannique, comprennent les droits d’aménagement, les primes de densité et les contributions aux installations communautaires, sont conçus pour financer les infrastructures ou les installations municipales. Malgré les bonnes intentions, certains de ces instruments, plus particulièrement les contributions aux installations communautaires, manquent de transparence et de prévisibilité, ce qui décourage la construction résidentielle et fait augmenter les coûts.

Nos quatre recommandations visant la réforme des droits de développement immobilier (qui se trouvent à la [page 32](#)) réduiront l’incertitude créée par ces instruments tout en liant le montant des droits à des critères précis, l’un d’eux étant les besoins que la croissance générera en matière d’infrastructures ou d’installations. Plus précisément, nous recommandons l’élimination progressive des contributions aux installations communautaires, qui sont souvent négociées et imprévisibles, et l’expansion des types d’infrastructures et d’installations qui peuvent être financés au moyen de droits de développement, qui sont clairement définis dans les lois provinciales.

## Accroître l'offre de logements communautaires et abordables

L'offre de logements en Colombie-Britannique dépend d'un continuum de fournisseurs de logements, allant des promoteurs privés à but lucratif aux fournisseurs de logements sans but lucratif, coopératifs et gouvernementaux. Ces acteurs jouent tous un rôle essentiel dans le logement des britanno-colombiens de tous âges et de toutes capacités, y compris dans le logement destiné aux gens à faible ou moyen revenu. Le besoin de logements communautaires et abordables augmente, car la hausse rapide des prix des logements et des loyers fait augmenter le nombre de ménages n'ayant plus les moyens de se payer un logement au prix du marché. De plus, la capacité des fournisseurs de logements communautaires et abordables à répondre à cette demande est limitée par leur capacité à obtenir du financement des gouvernements provincial et fédéral. Cette situation aggrave les défis propres aux marchés de l'habitation où les logements sont chers.

Nous proposons cinq recommandations (qui se trouvent à la page 35) visant à accroître l'offre de logements communautaires et abordables en Colombie-Britannique, qui s'adressent principalement aux ordres de gouvernement provincial et fédéral. Plus important encore, nous recommandons le retour au taux de mises en chantier de logements communautaires avant le milieu des années 1990, qui avait atteint des sommets historiques, ainsi que le retour des engagements fédéraux continus en matière de financement qui avaient rendu cela possible. Nous recommandons également la mise en place de mesures pour protéger l'abordabilité actuelle sur le marché locatif, ainsi qu'une plus grande souplesse dans le traitement fiscal des fournisseurs de logements sans but lucratif afin de favoriser la croissance et la capacité d'innovation de ce secteur.

## Améliorer la coordination entre tous les ordres de gouvernement et au sein de ceux-ci

Tous les ordres de gouvernement, y compris de nombreux gouvernements autochtones, mettent en œuvre des politiques visant à accroître les options de logement et l'abordabilité. Nous encourageons ces initiatives, mais un obstacle important entrave leur réussite : le manque d'harmonisation ou de coordination entre les exigences des programmes des différents ordres de gouvernement, ou même entre les ministères. Par exemple, les exigences en matière d'environnement et d'accessibilité pour obtenir

un financement provincial pour un ensemble de logements sans but lucratif peuvent entrer en conflit avec les exigences pour obtenir un financement fédéral, ce qui entraîne des coûts supplémentaires et de l'incertitude pour les demandeurs. De même, les exigences liées au financement fédéral pourraient entraîner la modification des règlements de zonage municipaux pour permettre l'aménagement d'un ensemble, ce qui réduit encore davantage la capacité des demandeurs.

Nous proposons quatre recommandations (qui se trouvent à la page 38) pour améliorer la coordination entre tous les ordres de gouvernement. Plus important encore, nous demandons que les initiatives de logement destinées aux Autochtones fassent l'objet d'un meilleur soutien et que tous les ordres de gouvernement et leurs fournisseurs de logements (y compris BC Housing et la Société canadienne d'hypothèques et de logement [SCHL]) fassent preuve d'une plus grande souplesse lorsqu'ils évaluent les demandes faites dans le cadre de programmes visant à fournir des logements abordables.

## Assurer un traitement plus équitable des locataires et des propriétaires-occupants

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté plusieurs politiques visant à encourager l'accession à la propriété. Bien que l'objectif général de faire croître la classe moyenne soit louable, ces politiques ont eu des conséquences imprévues pour les locataires, y compris le traitement fiscal moins avantageux dans le cadre des systèmes d'imposition fédéral et provinciaux. Ces différences accentuent l'inégalité des richesses, surtout dans les marchés de l'habitation où les logements sont chers et où il y a plus de ménages n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété.

Afin d'assurer un traitement fiscal plus équitable des ménages locataires et propriétaires-occupants, nous proposons trois recommandations (qui se trouvent à la page 40) visant à accorder des avantages fiscaux aux ménages locataires, idéalement proportionnels à ceux offerts aux propriétaires-occupants, tout en éliminant progressivement certaines subventions actuellement offertes aux propriétaires-occupants, notamment la *Home Owner Grant* (subvention aux propriétaires d'habitations) de la Colombie-Britannique.

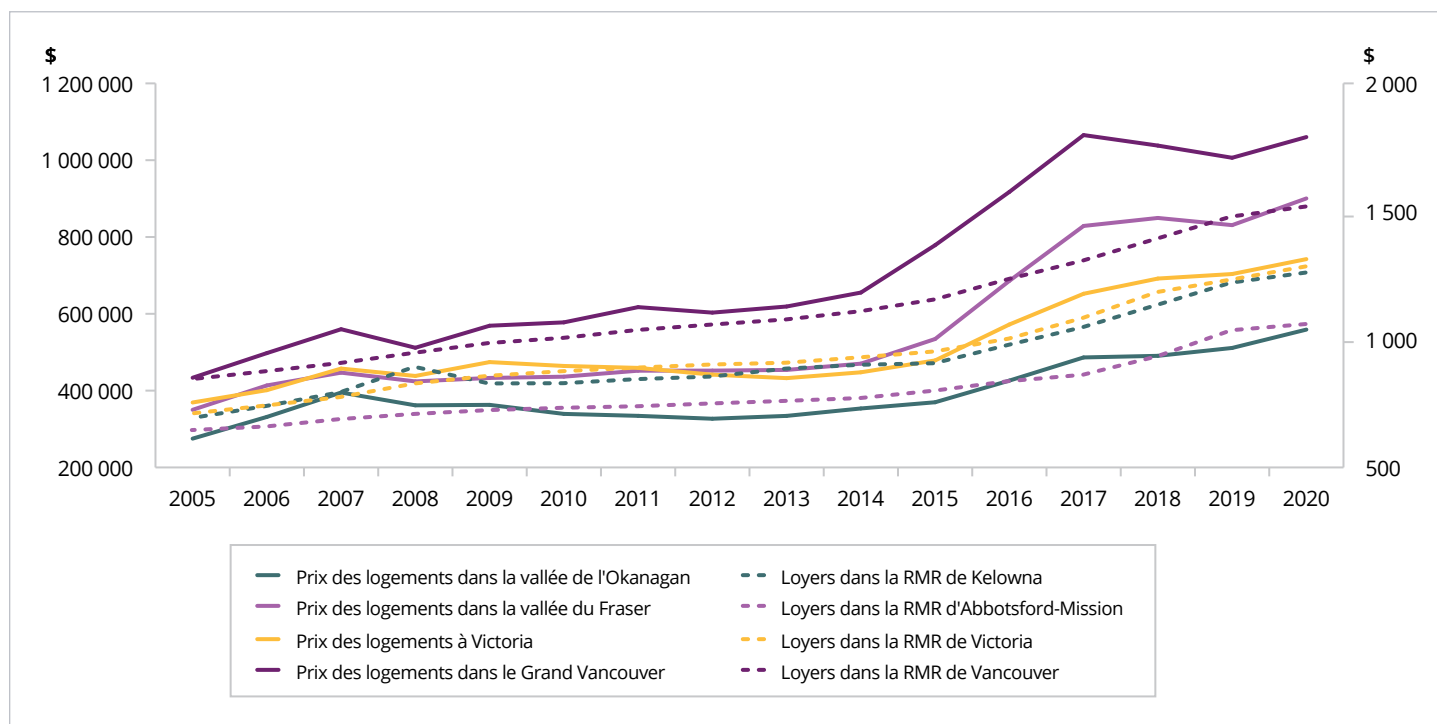


# 1. Objet

En juin 2019, le Canada a emboîté le pas à d'autres pays, qui avaient établi qu'un logement de qualité convenable constituait un droit de la personne conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies<sup>1</sup>. En effet, un logement de qualité convenable est un facteur déterminant de la santé mentale et physique, ainsi que du bien-être et des possibilités économiques<sup>2</sup>. Mais l'application du droit au logement est menacée par les loyers et les prix des logements, qui sont tout simplement

trop élevés pour une bonne partie de la population de la Colombie-Britannique. Comme le montre la figure 1, le coût de location et d'achat d'un logement dans les quatre plus grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique a fortement augmenté au cours des 15 dernières années, soit de 5,0 à 6,5 % en moyenne par année dans le cas d'un achat et de 3,4 à 4,2 % en moyenne par année dans le cas d'une location. Au cours de cette période, les prix des habitations ont augmenté de 101 à 157 %, tandis que les loyers ont augmenté de 64 à 82 %.

**Figure 1 : Prix composite des logements et loyers moyens de l'Indice des prix des propriétés MLS dans les plus grands marchés de la Colombie-Britannique, 2005 à 2020**



Sources : Association canadienne de l'immeuble (ACI) et SCHL.

<sup>1</sup> Van den Berg (2019).

<sup>2</sup> De nombreuses recherches ont démontré l'incidence du logement sur la santé et le bien-être, par exemple : Organisation mondiale de la Santé (2018); Baker et coll. (2020); Balestra et Sultan (2013).

Outre ces deux exemples, d'autres indicateurs montrent que la situation de l'abordabilité du logement est mauvaise ou qu'elle empire pour la population britanno-colombienne. Au Canada, les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Victoria et de Vancouver enregistrent parmi les plus hauts taux de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement – une mesure gouvernementale qui détermine la vulnérabilité des ménages en fonction du coût et de la qualité de leur logement<sup>3,4</sup>. De même, au moment où le plus récent recensement a été fait, les régions du Grand Vancouver et du Grand Toronto étaient les grandes régions métropolitaines les moins abordables pour les accédants à la propriété au Canada, la valeur de la plupart des habitations dans ces marchés étant hors de prix pour la grande majorité des résidents, sauf pour les plus fortunés. Pour une analyse plus détaillée de ces indicateurs et d'autres moyens de mesurer l'abordabilité et la dynamique des prix en Colombie-Britannique, consultez l'annexe 1, encadré ii, et *Simple metrics for Deciding if You Have Enough Housing* (Des mesures simples pour décider si vous avez suffisamment de logements), un document de recherche autonome disponible sur le site Web du Groupe.

Les loyers élevés et les prix élevés des habitations représentent des défis de taille pour les locataires et les accédants à la propriété, mais leur incidence ne s'arrête pas là. Les problèmes d'abordabilité peuvent dissuader les travailleurs, jeunes et vieux, qualifiés ou non, de s'installer dans les centres urbains de la Colombie-Britannique ou d'y rester. La hausse rapide des loyers et des prix des habitations peut aussi venir gruger une part plus importante du budget des ménages, au détriment d'autres dépenses prioritaires et des habitudes d'épargne. Cette aggravation des obstacles financiers à la location ou à l'achat d'habitations en Colombie-Britannique menace la croissance économique et les emplois, en plus de creuser l'écart de richesse.

Dans ce contexte de hausse persistante des prix des habitations et des loyers, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont mis sur pied, en septembre 2019, le *Groupe d'experts sur l'avenir de l'offre de logements et l'abordabilité* dans le but de formuler des recommandations réalisables qui permettraient d'accroître l'offre de logements et d'améliorer l'abordabilité.

## ENCADRÉ I : Le Groupe d'experts

Nommés par les ministres des Finances de la Colombie-Britannique et du Canada, nous sommes un groupe d'experts fédéral-provincial dont le rôle est de faire des recommandations stratégiques au gouvernement visant à améliorer l'offre de logements et l'abordabilité en Colombie-Britannique. Le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral ont choisi les membres du Groupe d'experts de façon à former une équipe ayant une expertise dans plusieurs domaines liés à divers aspects du logement, tels que la composition urbaine, le financement du développement et la démographie. Le Groupe d'experts est présidé par Joy MacPhail et compte parmi ses membres Jill Atkey, Jock Finlayson, Brian McCauley, Sue Paish et Helmut Pastrick. Nous sommes des membres du public ayant une expertise pertinente, plutôt que des fonctionnaires.

Le soutien du secrétariat a été fourni par la SCHL et la province de la Colombie-Britannique.



**Joy MacPhail (présidente)**  
Présidente de l'ICBC  
et propriétaire d'OUTtv



**Jill Atkey**  
Directrice générale de la BC Non-Profit  
Housing Association



**Jock Finlayson**  
Vice-président directeur et chef responsable  
des politiques du Business Council of BC



**Brian McCauley**  
Président-directeur général  
de Concert Properties



**Sue Paish**  
Chef de la direction de la Supergrappe  
des technologies numériques du Canada



**Helmut Pastrick**  
Économiste en chef  
de Central 1 Credit Union

<sup>3</sup> Voir Société canadienne d'hypothèques et de logement (2021).

<sup>4</sup> Un ménage est considéré comme ayant des besoins impérieux en matière de logement s'il vit dans un logement surpeuplé ou en mauvais état ou s'il consacre plus de 30 % de son revenu au logement et qu'il ne peut se permettre un autre logement de taille et de qualité convenables dans sa collectivité. Pour en savoir plus sur la façon dont le paramètre est utilisé, voir : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionals/housing-markets-data-and-research/housing-research/core-housing-need>.



Les témoignages entendus par le Groupe d'experts, appuyés par un vaste processus de consultations et d'analyses, soulignent qu'une offre de logements plus réactive est un élément essentiel pour améliorer l'abordabilité à long terme. Les choix stratégiques en matière d'offre de logements sont le reflet du type de collectivités que nous voulons bâtir en tant que personnes résidant en Colombie-Britannique. Voulons-nous des logements abordables, de qualité et de taille convenables pour tous les segments de la population résidente et les nouveaux arrivants, ou seulement pour ceux qui ont les revenus et la richesse nécessaires pour payer des prix et des loyers toujours plus élevés? Voulons-nous des collectivités plus inclusives et équitables ou des collectivités de plus en plus divisées par le revenu et la richesse, au détriment de la cohésion sociale et de la croissance économique? Il est essentiel de s'attaquer à ces problèmes dès aujourd'hui et d'avoir une stratégie pour l'avenir, en tenant compte du vieillissement

de la population et de l'évolution des modes de vie. Si nous n'assurons pas une offre suffisante de logements, c'est notre avenir social et économique qui en paiera le prix.

Les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, dans le cadre de la *Stratégie nationale sur le logement et du plan décrit dans Homes for B.C. – A 30-Point Plan for Housing Affordability in British Columbia*, ont fait d'importants progrès pour répondre à la diversité des besoins en matière de logement. Ces initiatives prévoient des programmes destinés aux ménages à faible revenu, aux communautés autochtones et aux populations vulnérables, en plus de favoriser l'amélioration de l'offre de logements locatifs du marché. Pour faire suite à ces initiatives, le Groupe d'experts s'est penché sur l'offre de logements dans l'ensemble du continuum, y compris les propriétés et les logements locatifs du marché privé, de même que les logements hors marché.



## ENCADRÉ II : Qu'est-ce qui caractérise un logement abordable?

De nombreuses personnes habitant en Colombie-Britannique seraient probablement d'accord pour dire que l'abordabilité du logement est un défi persistant ou qu'elles ont besoin de plus de logements abordables. Cependant, elles ne s'entendent pas sur les indicateurs ou critères qui reflètent cet état d'esprit.

Bien qu'ils soient souvent utilisés de façon interchangeable, les termes « logement abordable » et « abordabilité du logement » représentent des concepts différents, chacun ayant son propre ensemble d'indicateurs et de critères. Un logement abordable est un logement qui répond à un critère précis ou qui correspond à un seuil d'abordabilité particulier. Comme il est mentionné dans la présente section, ainsi que dans *Simple metrics for Deciding if You Have Enough Housing* (Des mesures simples pour décider si vous avez suffisamment de logements), un document de recherche autonome disponible sur le site Web du Groupe, il y a différentes façons de mesurer et de définir ce qui constitue un logement abordable, comme le seuil de 30 % du revenu total des ménages, souvent utilisé par les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Ce seuil et d'autres paramètres sont énumérés plus bas.

L'abordabilité du logement, contrairement au logement abordable, est un concept continu lié au coût du logement. Par exemple, un ménage qui consacrait 38 % de son revenu total au logement et qui en consacre désormais 32 % a amélioré sa situation en matière d'abordabilité du logement, même s'il n'a pas atteint le seuil de 30 % requis pour que le logement soit considéré comme abordable. De même, un ménage qui consacrait 20 % de son revenu total au logement et qui en consacre désormais 28 % après avoir déménagé a empiré sa situation en matière d'abordabilité du logement, mais vit toujours dans un logement considéré comme abordable. L'abordabilité du logement peut également être analysée en fonction du coût de certains types de logements ou de la taille du logement, comme le nombre de chambres ou la superficie.

Voici quelques définitions et indicateurs couramment utilisés pour le logement abordable et l'abordabilité du logement :

- **30 % du revenu des ménages** – Les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux considèrent souvent qu'un logement est abordable s'il correspond à pas plus de 30 % du revenu total (avant impôt) d'un ménage. Comme ce paramètre dépend du revenu des ménages, un logement peut être considéré comme abordable pour un ménage à revenu élevé et inabordable pour un ménage à faible revenu. Le seuil de 30 % est utilisé pour déterminer les ménages qui ont des besoins impérieux en matière de logement<sup>5</sup>.
- **Limites de revenu pour le logement (LRL)** – Pour BC Housing, les LRL représentent le revenu brut maximal que les ménages ne doivent pas dépasser pour être admissibles à de nombreux programmes de logement abordable<sup>6</sup>. Du même coup, elles visent à refléter le revenu minimal requis pour se payer un logement convenable sur le marché privé. Elles peuvent donc différer d'une ville à l'autre.
- **Loyer proportionné au revenu** – Les ménages qui bénéficient des programmes de loyer proportionné au revenu paient un loyer qui correspond à un seuil précis de leur revenu, habituellement 30 % du revenu total.
- **Logement avec loyer fixe** – Il s'agit de logements dont le loyer correspond au montant maximal de l'allocation-logement<sup>7</sup> pour les ménages recevant une aide au revenu en Colombie-Britannique.
- **Coûts combinés du logement et du transport** – Au-delà des ratios classiques, comme le rapport frais de logement-revenu, plusieurs tentatives ont été faites pour mieux intégrer d'autres dépenses dans les équations visant à déterminer l'abordabilité, notamment les coûts de transport pour des logements situés dans différents quartiers<sup>8</sup>.
- **Seuil des besoins de base/revenu résiduel** – Une autre méthode pour mesurer l'abordabilité du logement consiste à calculer l'argent qu'il reste à un ménage pour le logement après avoir payé toutes les autres dépenses essentielles<sup>9</sup>.

Ces indicateurs et méthodes montrent bien la complexité des problèmes d'abordabilité que connaissent les collectivités de la Colombie-Britannique. Par conséquent, le Groupe d'experts ne s'est pas arrêté à un seul paramètre ou critère. Nous croyons que pour améliorer l'abordabilité, le paramètre utilisé importe peu. Ce qu'il faut avant tout, c'est d'accroître et de diversifier l'offre de logements pour répondre aux besoins de tous les groupes de la population.

<sup>5</sup> Voir la note en bas de page no 3 pour en savoir plus sur les besoins impérieux en matière de logement.

<sup>6</sup> Pour les LRL de 2021 de BC Housing, voir BC Housing (2020).

<sup>7</sup> Pour connaître les plus récents montants maximaux des allocations-logement, voir le site suivant : <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/policies-for-government/bcea-policy-and-procedure-manual/bc-employment-and-assistance-rate-tables/income-assistance-rate-table> (en anglais seulement).

<sup>8</sup> Voir Metro Vancouver (2015) pour connaître les estimations des coûts combinés du logement et du transport.

<sup>9</sup> Voir Société canadienne d'hypothèques et de logement (2019).



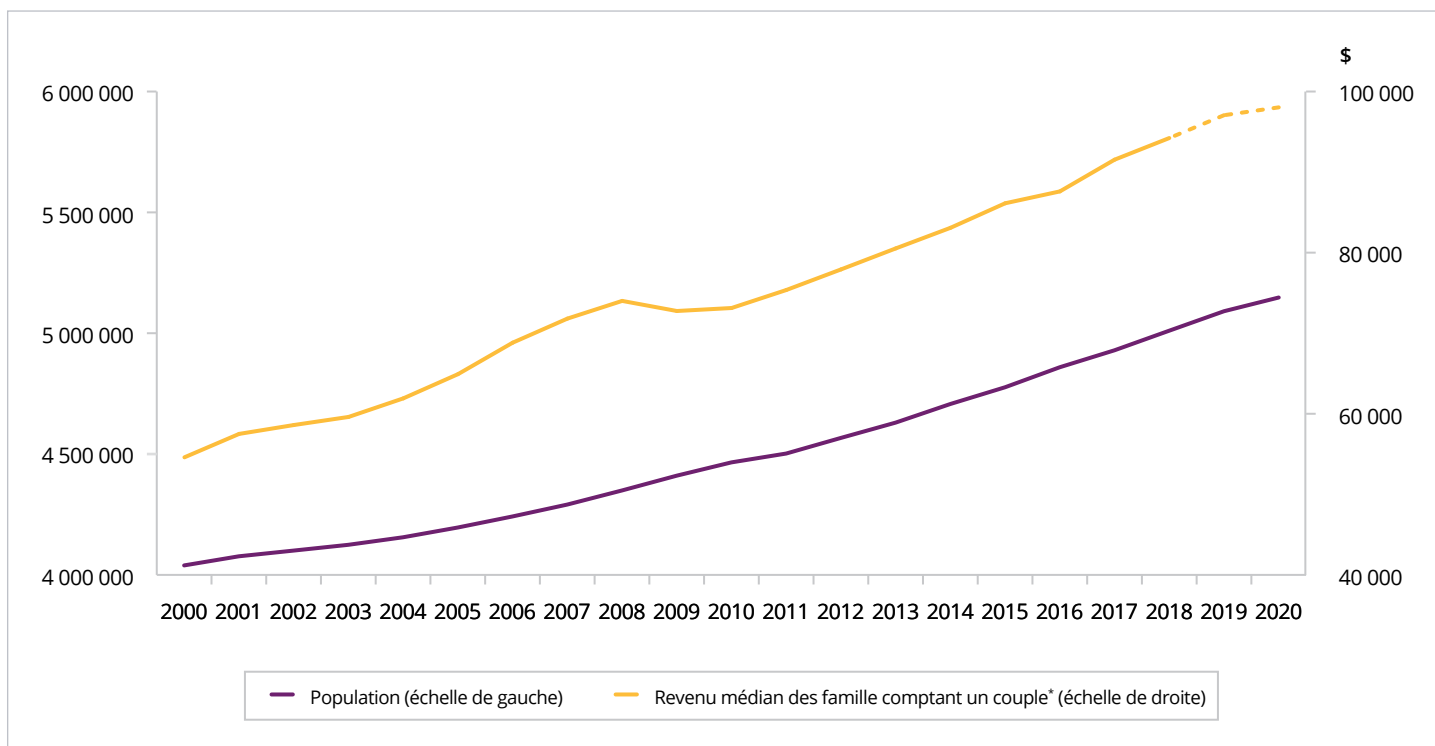
## Pourquoi s'attaquer à l'offre?

Le prix des logements locatifs et des logements pour propriétaires-occupants est déterminé par l'interaction entre l'offre et la demande. Autrement dit, les prix sont influencés par le nombre de ménages à la recherche d'un logement, par le prix qu'ils sont prêts à payer ainsi que par le nombre et la diversité de logements à vendre ou à louer. Les principaux facteurs qui influent sur la demande de logements sont la croissance démographique, en particulier l'augmentation du nombre de ménages (personnes seules et familles), le revenu et le patrimoine de ces ménages (car cela détermine leur capacité de payer leur logement), ainsi que la disponibilité et le coût du crédit (dont dépend l'obtention d'un prêt hypothécaire). Comme le montre la figure 2, la population et les revenus en Colombie-Britannique ont suivi une tendance à la hausse au cours des deux dernières décennies.

En effet, la population a augmenté de plus d'un million de personnes, tandis que le revenu nominal médian des familles a augmenté d'environ 79 %. Cette augmentation des revenus et de la richesse (sous forme d'épargne pour la mise de fonds ou d'autres biens donnés en garantie), combinée aux faibles taux hypothécaires, a permis à de nombreux acheteurs d'obtenir des prêts hypothécaires plus importants, ce qui a influencé leurs décisions d'achat. Pour une analyse plus approfondie des facteurs déterminants – actuels et projetés – susceptibles de stimuler la demande de logements, consultez les [annexes 1 et 5](#).

Une population croissante dont les revenus augmentent fait augmenter la demande de logements, tant sur le plan de la quantité que de la qualité. Et comme la plupart des habitations ne sont pas achetées directement, mais au moyen de prêts hypothécaires, les taux d'intérêt, lorsqu'ils sont faibles, stimulent encore davantage la demande de logements. En effet, une baisse des taux d'intérêt permet aux acheteurs d'obtenir des prêts hypothécaires plus importants avec le même revenu.

Figure 2 : Croissance de la population et des revenus en Colombie-Britannique



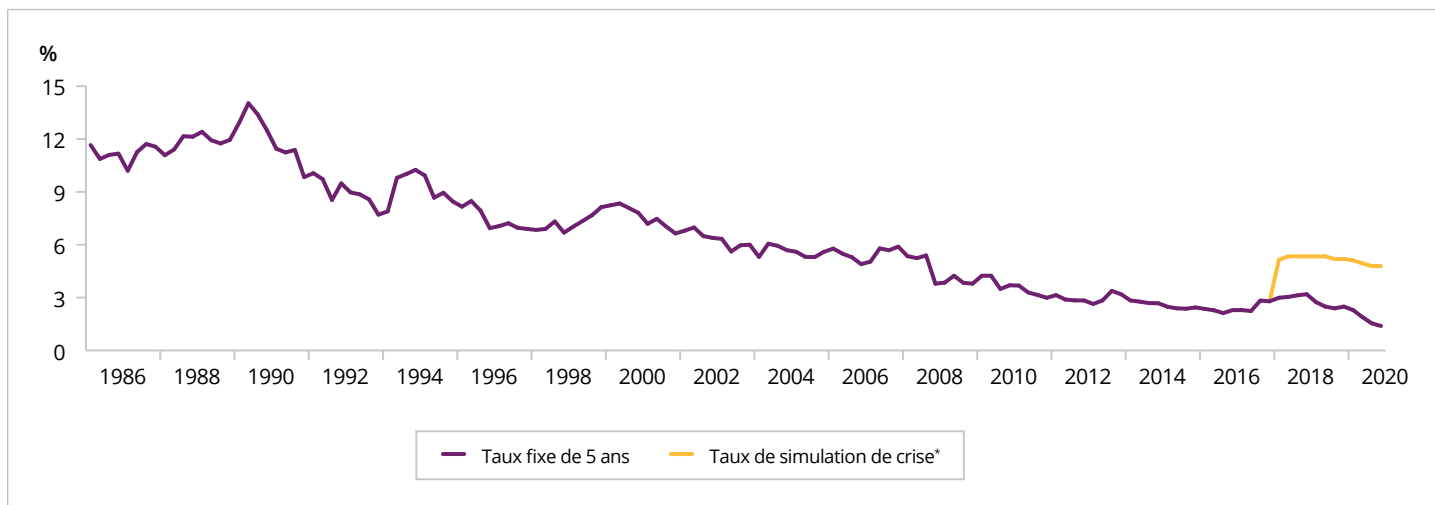
\*Revenu médian du marché (nominal) plus transferts gouvernementaux – les données pour 2019 et 2020 sont des prévisions.

Source : Statistique Canada, tableaux 17-10-0005-01 et 11-10-0012-01.

Comme le montre la figure 3, les taux hypothécaires nominaux au Canada sont passés de près de 12 % en 1986 à moins de 2 % en 2020. La figure 4 montre l'évolution du pouvoir d'emprunt pour un prêt hypothécaire entre 1986 et 2020, sous forme de multiple du revenu annuel. On constate que les demandeurs de prêts hypothécaires étaient admissibles à des prêts d'environ 2,5 fois leur revenu annuel en 1986, alors qu'à la fin de 2020, ils étaient

admissibles à des prêts de 6 à 7 fois leur revenu annuel (consultez l'encadré iii pour en savoir plus sur la demande de logements pendant la pandémie de COVID-19). Cette dynamique est particulièrement présente dans les marchés où l'offre de logements ne suffit pas à la demande, car en raison de la rareté relative des logements disponibles, les acheteurs sont amenés à contracter des prêts hypothécaires plus importants et à faire monter les prix.

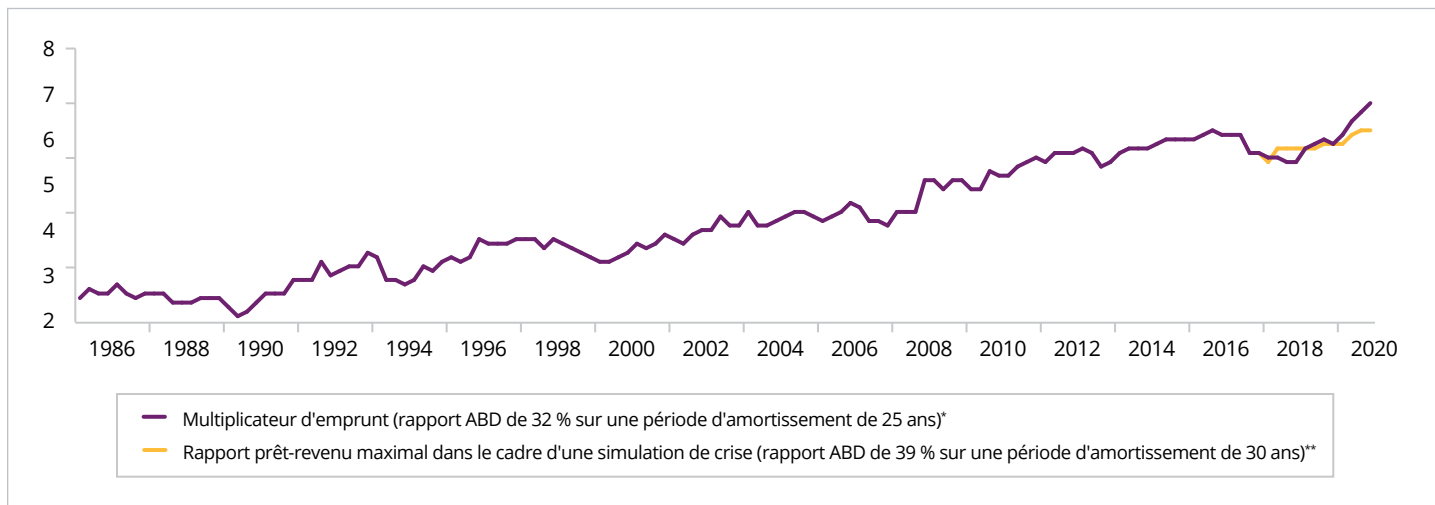
**Figure 3 : Taux d'intérêt nominal des prêts hypothécaires à taux fixe de 5 ans (1986 à 2020)**



\*Le taux de simulation de crise est le taux auquel les demandeurs de prêts hypothécaires doivent être admissibles pour obtenir des prêts, tandis que le taux effectivement payé demeure fixé par le marché hypothécaire.

Sources : Statistique Canada, Banque du Canada et Ratehub.

**Figure 4 : Pouvoir d'emprunt pour un prêt hypothécaire, sous forme de multiple du revenu annuel (1986 à 2020)**



\*Le rapport d'amortissement brut de la dette (ABD) correspond à la somme des dépenses liées au logement (capital et intérêts du prêt hypothécaire, taxes et chauffage) par rapport au revenu annuel brut des ménages. Un rapport ABD supérieur à 32 % réduit la probabilité pour un ménage d'être admissible à un prêt hypothécaire.

\*\*Il s'agit du rapport prêt-revenu maximal autorisé pour que les demandeurs soient admissibles à un prêt hypothécaire dans le cadre d'une simulation de crise.

Sources : Statistique Canada, Banque du Canada et Ratehub.

### ENCADRÉ III :

## Demande de logements pendant la pandémie de COVID-19

Bien qu'il soit trop tôt pour mesurer pleinement les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les systèmes de logement, certaines tendances se sont clairement dégagées depuis le début de la crise. Ces tendances sont analysées dans le cadre des travaux de recherche continus sur la pandémie que mène la SCHL<sup>10</sup>.

L'un de ces rapports, intitulé *Ventes et prix des logements dans les grands marchés pendant la pandémie de COVID-19*<sup>11</sup>, indique que les effets négatifs de la pandémie sur l'emploi et les revenus ont surtout touché les jeunes ménages et les travailleurs de certains secteurs d'activité, comme les services d'hébergement et de restauration. De la même façon, ces effets négatifs ont eu une incidence beaucoup moins marquée chez les groupes plus âgés et dans d'autres secteurs économiques. De plus, les groupes les plus touchés habitent généralement dans des types de logements moins chers, notamment les logements locatifs. Cela explique pourquoi la demande de logements pour propriétaires-occupants a rebondi dès le début de la pandémie, et ce, malgré la hausse du taux de chômage. En effet, les ventes de logements dans les grandes régions métropolitaines du Canada ont dépassé leurs niveaux antérieurs à la pandémie au troisième trimestre de 2020.

Plusieurs facteurs ont contribué à la hausse des ventes d'habitations :

- Demande refoulée de la part des acheteurs qui n'ont pas fait d'achat au cours des premiers mois de la pandémie.
- Taux hypothécaires historiquement bas.
- Augmentation du taux d'épargne des ménages, attribuable à la diminution des dépenses dans d'autres sphères, comme les voyages, le transport et le divertissement.
- Changements dans les préférences en matière de logement, certains acheteurs cherchant désormais des logements plus grands et plus spacieux pour le télétravail, l'école à la maison et les loisirs.

Combinés, ces facteurs ont stimulé et modifié la demande, du moins dans l'immédiat, ce qui a entraîné un écart encore plus important entre l'offre et la demande qu'avant la pandémie. En effet, la reprise des ventes a dépassé celle des nouvelles inscriptions, ce qui a fait monter les prix moyens des logements dans de nombreuses collectivités canadiennes, et ce, malgré la situation économique qui en a pris un coup en raison de la COVID-19 et qui n'a pas encore retrouvé une croissance stable.

Il n'est toujours pas clair si ces variations dans la demande demeureront une fois la pandémie terminée et, si oui, dans quelle mesure. Néanmoins, nous croyons qu'il est important de souligner certaines des répercussions directes de la pandémie, ainsi que les changements technologiques et politiques qu'elle a suscités ou accélérés.

En réponse aux pressions exercées sur la demande de logements, les promoteurs immobiliers (y compris ceux à but lucratif, sans but lucratif et gouvernementaux) achètent des propriétés, obtiennent des permis et construisent des logements. L'offre de logements neufs est influencée par l'accès à des terrains

aménageables, par les coûts de construction, y compris les matériaux, la main-d'œuvre et le financement, ainsi que par les procédures de planification, de zonage et de délivrance de permis qui régissent l'utilisation des terrains et la construction résidentielle.

<sup>10</sup> Pour obtenir la liste la plus récente des travaux de recherche de la SCHL sur la COVID-19, consultez le site suivant : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/media-newsroom/coronavirus-update>.

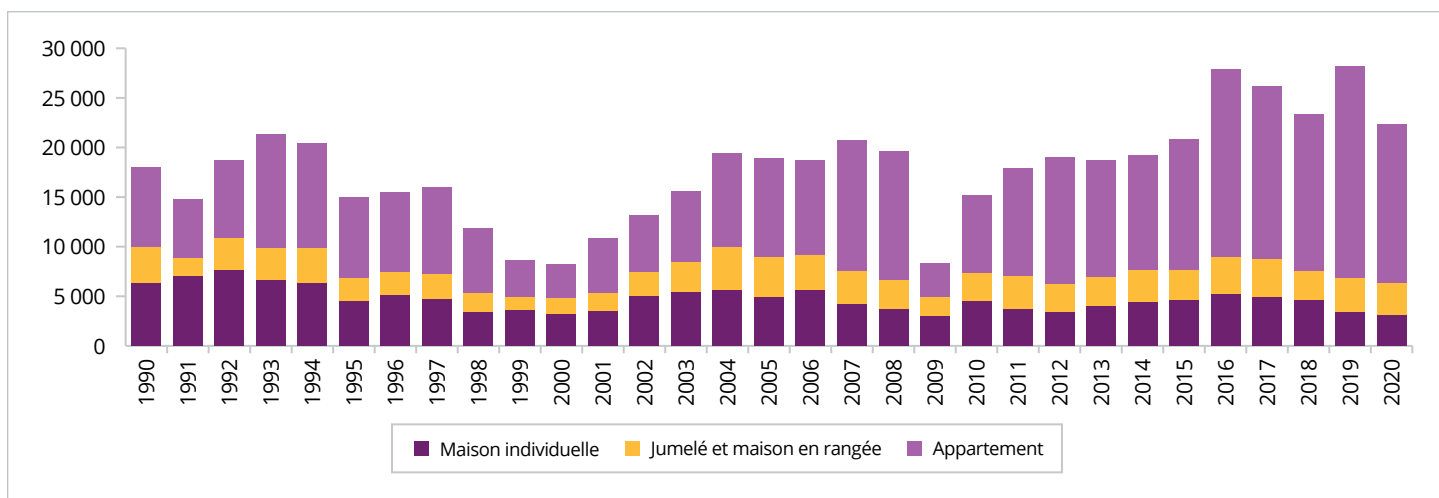
<sup>11</sup> Le rapport complet est disponible à l'adresse suivante : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/blog/2021/home-sales-prices-major-markets-during-pandemic>.



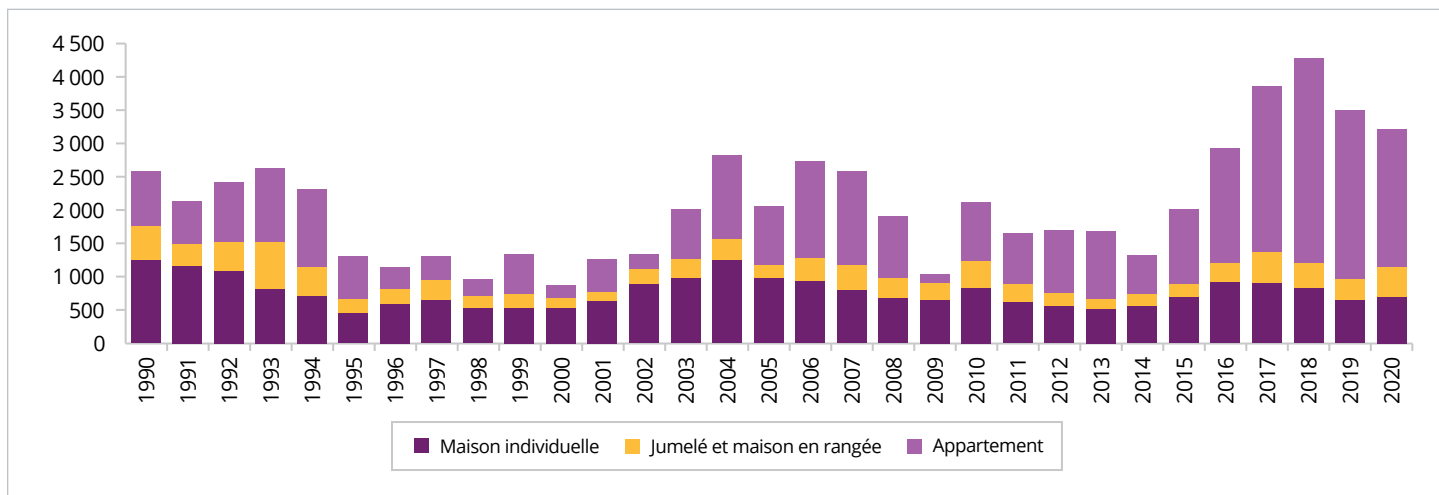
Les figures 5 à 9 montrent l'évolution de l'offre de logements en illustrant le nombre de mises en chantier d'habitations dans les RMR de Vancouver, de Victoria, de Kelowna et d'Abbotsford-Mission<sup>12</sup>. Par mise en chantier d'habitations, on entend le moment à partir duquel s'amorce la construction de l'immeuble où le logement sera situé<sup>13</sup>. Dans le Grand Vancouver, la plus grande région urbaine de la Colombie-Britannique, on a recensé 10 000 à 20 000 mises en chantier presque toutes les années au cours des trois dernières décennies. Depuis 2015, les mises en chantier d'habitations connaissent une hausse dans cette région. Toutefois, il s'agit surtout de logements

en copropriété. Les mises en chantier d'habitations avec entrée privée (maisons individuelles, jumelées et en rangée), elles, connaissent plutôt une baisse. Les quatre plus grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique, soit Vancouver, Victoria, Abbotsford-Mission et Kelowna, ont toutes suivi une trajectoire semblable en ce qui concerne l'offre : peu de logements ont été construits dans les années 1990 et au début des années 2010, et beaucoup de logements ont été construits au milieu des années 2000 et depuis 2015. Pour en savoir plus sur la dynamique de l'offre dans le Grand Vancouver, consultez l'annexe 2.

**Figure 5 : Nombre total de mises en chantier dans la RMR de Vancouver, par type de logement (1990 à 2020)**



**Figure 6 : Nombre total de mises en chantier dans la RMR de Victoria, par type de logement (1990 à 2020)**



<sup>12</sup> Ensemble, ces quatre régions urbaines comptaient 3,2 millions d'habitants au moment du Recensement de 2016, ce qui représentait alors 69 % de la population totale de la Colombie-Britannique (Statistique Canada, 2016).

<sup>13</sup> Pour en savoir plus sur la définition et la méthode de recensement des mises en chantier d'habitations utilisées par la SCHL, consultez le portail suivant : <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr/TableMapChart/ScsMasMethodology>.

Figure 7 : Nombre total de mises en chantier dans la RMR de Kelowna, par type de logement (1990 à 2020)

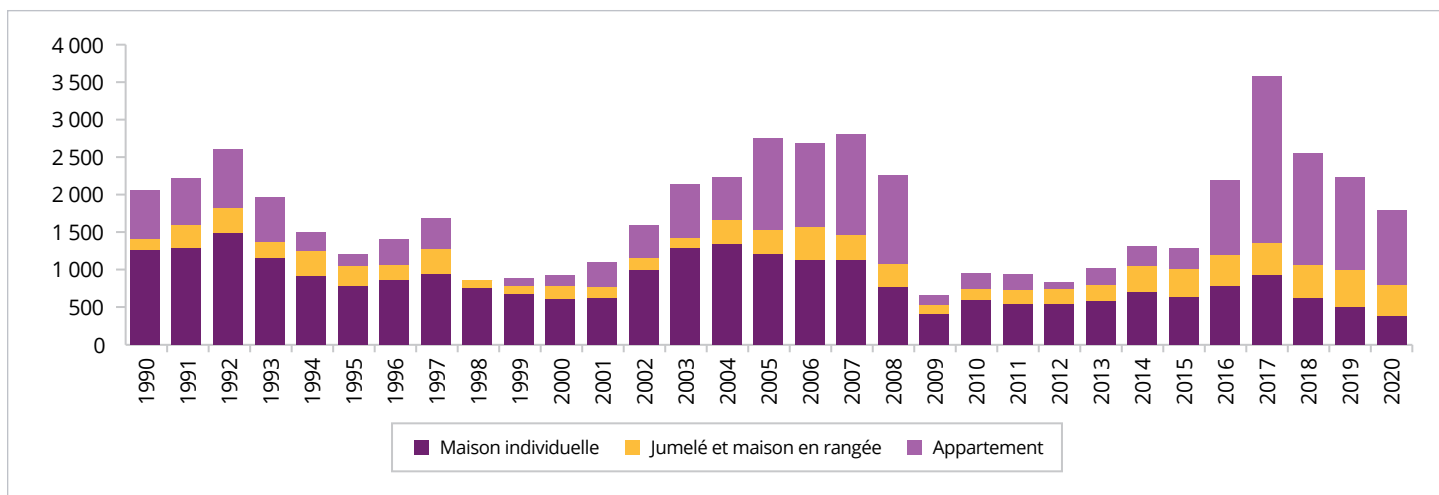
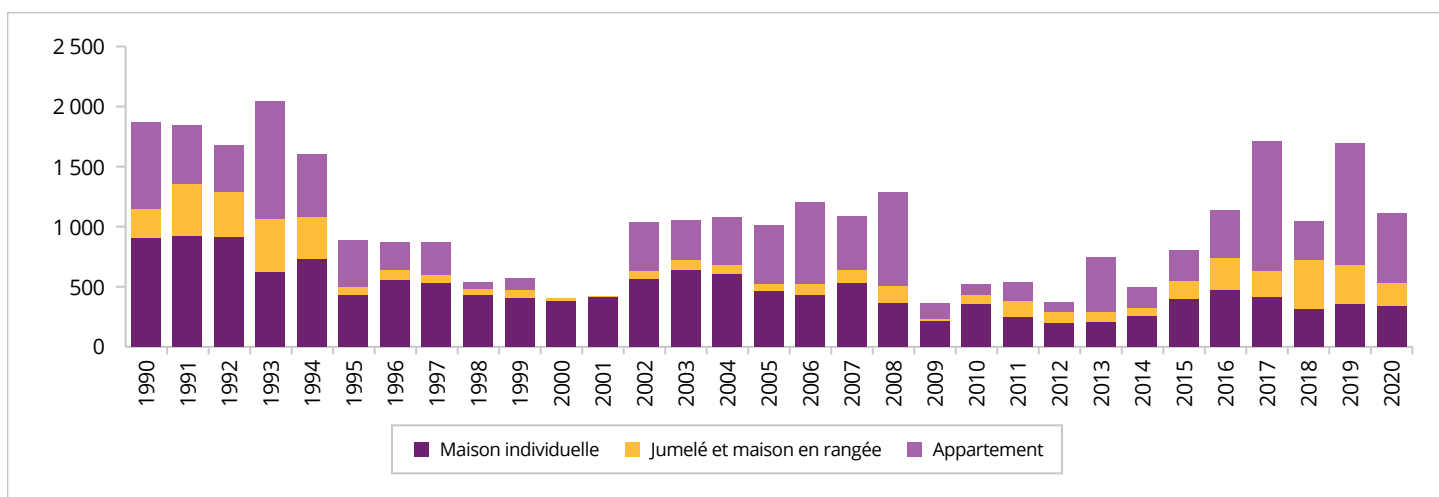
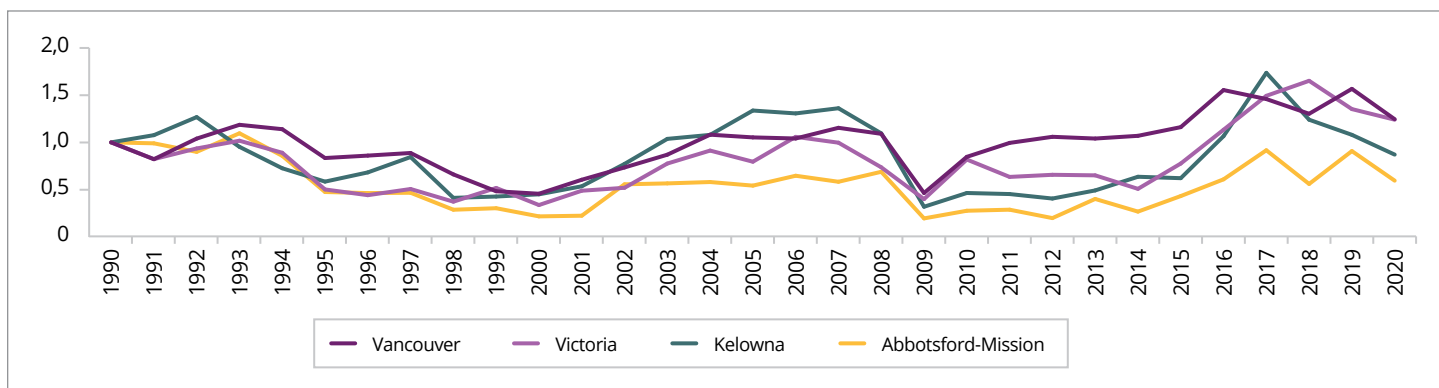


Figure 8 : Nombre total de mises en chantier dans la RMR d'Abbotsford-Mission, par type de logement (1990 à 2020)



Source : SCHL, Relevé des mises en chantier et des achèvements.

Figure 9 : Tendances des mises en chantier d'habitations dans les plus grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique (indexées à 1 en 1990)



Source : SCHL, Relevé des mises en chantier et des achèvements.

En 2018, la SCHL a publié *Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada*,<sup>14</sup> un rapport qui analyse les facteurs qui stimulent l'offre et la demande de logements dans les grandes régions urbaines, y compris dans le Grand Vancouver. Les auteurs de ce rapport ont constaté que les hausses de prix dans le Grand Vancouver pouvaient relativement bien s'expliquer par ses modèles de demande performants, qui tiennent compte des caractéristiques fondamentales du marché, comme la croissance démographique, la croissance du revenu et les taux d'intérêt. Par contre, ils ont aussi relevé des problèmes importants liés à la réactivité (aussi appelée « élasticité ») de l'offre de logements dans le Grand Vancouver, ce qui suggère que l'offre de logements ne suit pas le rythme de la demande croissante, situation qui fait à son tour monter les prix des logements. Dans le même ordre d'idées, une récente recherche menée par la Banque Scotia révèle que le nombre de logements pour 1 000 résidents et résidentes au Canada est plus faible que dans tous les autres pays du G7 et qu'il semble chuter dans plusieurs marchés. Pour atteindre la moyenne constatée entre les pays du G7, le Canada devrait construire 1,8 million de logements supplémentaires.<sup>15</sup>

Tous les ordres de gouvernement ont récemment mis en place des mesures stratégiques ciblant la demande de logements. En Colombie-Britannique, ces mesures ont pris différentes formes, notamment la taxe supplémentaire sur les ventes d'immeubles à des entités étrangères et à des fiduciaires imposables (souvent appelée « taxe des acheteurs étrangers »), la taxe sur la spéculation et l'occupation, la majoration du taux de la taxe scolaire, la taxe sur les logements vacants de la Ville de Vancouver et la réglementation pour la location à court terme dans plusieurs municipalités de la Colombie-Britannique, dont Victoria, Vancouver et Kelowna. Le gouvernement fédéral a également mis en place des taux d'intérêt minimaux admissibles pour les demandeurs de prêts hypothécaires (une mesure appelée « simulation de crise visant les taux hypothécaires ») et l'Incitatif à l'achat d'une première propriété. Toutes les mesures énumérées ci-dessus découragent la demande en ciblant certains groupes, comme les non-résidents et les demandeurs de prêts hypothécaires ayant des contraintes fiscales ou de crédit, ou encourageant la demande en offrant des programmes d'aide à la mise de fonds pour les accédants à la propriété.

En plus de ces mesures axées sur la demande, tous les ordres de gouvernement ont élaboré des politiques et des programmes visant à accroître l'offre de logements destinés à la location, de logements abordables sur le marché privé et de logements sans but lucratif. Du côté des programmes fédéraux, il y a notamment l'initiative Financement de la construction de logements locatifs, le Fonds national de co-investissement pour le logement, l'Initiative des terrains fédéraux et l'Initiative pour la création rapide de logements. Du côté provincial, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis sur pied les programmes *Provincial Rental Supply et Building BC*, qui financent directement la production de logements par l'entremise de BC Housing. Plusieurs administrations municipales offrent un éventail d'incitatifs à l'aménagement de logements locatifs et abordables, y compris des baux fonciers et une exonération des droits d'aménagement, ou ont augmenté le nombre de logements permis sur les terrains prévus pour des maisons individuelles<sup>16</sup>.

Bref, tous les ordres de gouvernement ont pris des mesures concrètes pour améliorer l'abordabilité, tant du côté de l'offre que de la demande. Toutefois, étant donné la croissance persistante des prix des habitations et des loyers et les taux d'inoccupation des logements locatifs qui demeurent bas<sup>17</sup>, il appert que l'offre est inférieure au niveau qui serait requis pour modérer les prix et améliorer l'abordabilité. Comme nous l'avons vu aux annexes 1 et 3, lorsque les logements sont rares, les ménages à revenu moyen sont davantage en concurrence directe avec les ménages à faible revenu pour obtenir des logements locatifs, ce qui nuit aux chances des ménages à faible revenu de se trouver un logement adéquat, voire de se trouver un logement tout court. Dans les marchés de l'habitation où les logements sont chers, le fait de s'attaquer au manque de logements, quel que soit leur type – logements locatifs ou pour propriétaires-occupants, logements abordables ou haut de gamme, tours d'habitation, immeubles de moyenne ou de faible hauteur – contribue à réduire la pression à la hausse sur les prix dans l'ensemble de la ville (voir l'encadré iv). À la lumière des données et des idées qui ont été présentées au Groupe d'experts, nous concluons que tous les ordres de gouvernement doivent intensifier leurs efforts stratégiques pour que des progrès plus importants soient réalisés en matière d'abordabilité du logement en Colombie-Britannique.

<sup>14</sup> SCHL (2018)

<sup>15</sup> Banque Scotia (2021)

<sup>16</sup> Depuis 2009, la Ville de Vancouver a permis l'aménagement de logements sur ruelle sur de nombreux terrains prévus pour des maisons individuelles. En 2018, la Ville a également autorisé la construction de duplex sur la plupart des terrains prévus pour des maisons individuelles.

<sup>17</sup> Voir *Simple Metrics for Deciding if You Have Enough Housing*, un document de recherche distinct sur le site Web du Groupe pour une analyse plus détaillée des taux d'inoccupation des logements locatifs et de leur incidence sur les loyers, [https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/121/2021/06/SimpleMetrics\\_appendix\\_2.pdf](https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/121/2021/06/SimpleMetrics_appendix_2.pdf) (en anglais seulement).



## ENCADRÉ IV :

### Filtrage : Comment la construction de logements peut rendre les logements existants plus abordables

Les logements subventionnés, notamment les logements détenus et exploités par des organismes sans but lucratif et des organismes gouvernementaux, constituent une importante solution pour offrir des logements abordables aux personnes et aux familles à faible revenu. Les logements plus anciens du marché privé, qui sont devenus plus abordables au fil du temps, constituent une autre source importante de logements pour les membres de ces groupes.

Dans de nombreuses villes, pour devenir plus abordable, le logement suit un processus communément appelé *filtrage* dans le cadre duquel les appartements et les habitations se déprécient progressivement à mesure que les immeubles vieillissent et à mesure que les personnes qui y habitaient à l'origine déménagent dans des logements plus récents ou plus grands. Ces logements sont ensuite libérés pour les personnes et les familles qui occupent un niveau inférieur dans l'échelle des revenus ou de la propriété. À cet égard, une augmentation suffisante de l'offre et de la mixité de logements neufs contribue à réduire les pressions sur les prix et les loyers des logements existants. À l'inverse, une augmentation insuffisante de la quantité et de la mixité des logements dans un marché peut retarder le processus de filtrage, ce qui fait en sorte que les loyers et le prix des logements vieillissants sont plus élevés.

Depuis plusieurs décennies, l'étude de ce phénomène a donné naissance à un corpus croissant de documents universitaires. Par exemple, Asquith, Mast et Reed (2019) ont constaté qu'à l'échelle locale, la construction de logements ralentit la hausse des loyers des logements se trouvant à proximité, et peut même les inverser dans les quartiers à faible revenu. De même, Zuk et Chapple (2016) ont conclu que l'aménagement de logements subventionnés et au loyer du marché réduit les pressions poussant au déplacement, mais que l'aménagement de logements subventionnés est deux fois plus efficace.

Somerville et Holmes (2001) étudient le filtrage à la baisse (le fait que les logements deviennent plus abordables au fil du temps) et le filtrage à la hausse (le fait que les logements deviennent moins abordables au fil du temps), en constatant que les caractéristiques du quartier jouent un rôle important dans la détermination de ce qui est susceptible de se produire. En effet, l'examen de récentes études sur le filtrage permet à Phillips, Manville et Lens (2021) de soutenir que la meilleure façon de réaliser la promesse du filtrage (à la baisse) tout en réduisant au minimum les répercussions indues sur les quartiers à faible revenu consiste à veiller à ce que l'offre de logements soit répartie plus uniformément à l'échelle de la ville, notamment dans les quartiers à faible densité et à revenu élevé.

#### Analogie : On peut comparer le logement à un jeu de chaises musicales

- L'incidence de la pénurie de logements est comparable à un jeu de chaises musicales où les joueurs ont un accès prioritaire aux chaises (logements) en fonction de leur richesse ou de leur crédit. Le joueur 1 passe en premier et peut choisir parmi toutes les chaises. Il est suivi du joueur 2, du joueur 3, et ainsi de suite. À chaque tour, le joueur qui a le moins d'argent se retrouve sans chaise et doit quitter le jeu.
- Accroître l'offre de logements, c'est comme ajouter une chaise à chaque cycle au lieu d'en retirer une. Le premier joueur a toujours beaucoup plus de chaises à sa disposition que le dernier, mais personne ne se retrouve sans chaise. Pour que cette analogie fonctionne, il faut soit faire en sorte qu'aucun nouveau joueur ne puisse participer au jeu, soit que le nombre de chaises (l'offre de logements) soit supérieur au nombre de nouveaux joueurs (ménages entrant sur le marché) pour améliorer la capacité globale des gens à accéder à un logement.
- Construire davantage de logements hors marché, c'est comme ajouter des chaises réservées à des joueurs qui pourraient autrement se retrouver sans chaise, ou sans chaise convenable.

## 2. Procédures du comité, analyse et conclusions

### Portée et interprétation

Le Groupe d'experts a été chargé « d'étudier les tendances en matière de location et d'accession à la propriété en examinant différentes possibilités pour donner à la population britanno-colombienne un meilleur accès au logement dont elle a besoin et qu'elle peut se payer ».<sup>18</sup>

Notre objectif, tel que nous le voyons, consiste à formuler des recommandations stratégiques complètes sur la façon d'améliorer l'abordabilité en augmentant l'offre de logements du marché et hors marché, que ce soit en ce qui concerne les loyers ou l'accession à la propriété.

Pour atteindre cet objectif, nous avons interprété notre mandat de la façon suivante :

- Nous sommes préoccupés par l'abordabilité du logement pour toutes les personnes qui veulent vivre et travailler en Colombie-Britannique. Les personnes à faible revenu et les membres d'autres groupes vulnérables continuent à faire face à de nombreux défis, mais notre mandat consiste à examiner l'abordabilité globale du logement dans l'ensemble de la population.
- Nous examinons le système de logement dans une perspective globale. Nous croyons qu'un système locatif sain a au moins la même importance que l'accession à la propriété. Non seulement les logements locatifs sont-ils plus susceptibles d'accueillir des personnes et des familles à revenu faible ou modeste, mais, comme ils permettent à des étudiants, des travailleurs, des familles et de nouveaux arrivants dans la province de se loger, ils constituent aussi la pierre angulaire d'une société mobile et accueillante.
- Notre mandat couvre l'ensemble de la Colombie-Britannique, mais on nous a demandé de nous concentrer sur les régions où les prix observés sur le marché sont les plus élevés et où les problèmes d'abordabilité du logement sont les plus importants. Nous avons cherché des renseignements et des données et consulté des parties prenantes de toute la province. Nous reconnaissons toutefois que les problèmes d'abordabilité sont particulièrement aigus dans la vallée du bas Fraser, le Grand Victoria et le centre de l'Okanagan.
- Bien que l'abordabilité du logement soit notre objectif, nous n'avons pas choisi de mesure ou de définition de l'abordabilité (voir l'encadré ii et *Simple Metrics for Deciding if You Have Enough Housing* (Des mesures simples pour décider si vous avez suffisamment de logements) pour connaître les différentes façons de mesurer l'abordabilité). Nous croyons que si l'on améliore l'équilibre entre l'offre et la demande, ainsi que les programmes fonctionnels et ciblés visant les personnes dont les besoins en matière de logement ne sont pas satisfaits par l'augmentation de l'offre sur le marché, cela améliorera la plupart des indicateurs d'abordabilité.
- Nous reconnaissons que la demande de logements est alimentée par de nombreux facteurs, dont la croissance continue de la population et des revenus, l'évolution des préférences et la faiblesse des taux d'intérêt. Certaines activités illégales, comme le blanchiment d'argent, peuvent aussi fausser les marchés de l'habitation. Compte tenu de l'important travail déjà accompli par le Groupe d'experts sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique<sup>19</sup>, mandaté par le gouvernement, et de la création de la Commission Cullen<sup>20</sup> et du Groupe de travail spécial Canada-Colombie-Britannique sur le secteur immobilier pour étudier ces phénomènes importants, ceux-ci ne constituent pas le principal sujet de notre travail.

<sup>18</sup> <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2019/09/les-gouvernements-du-canada-et-de-la-colombie-britannique-devoient-la-composition-du-groupe-dexperts-sur-loffre-de-logements-et-labordabilite.html>.

<sup>19</sup> Pour consulter le rapport final du Groupe d'experts sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique, voir Maloney, Somerville et Unger (2019).

<sup>20</sup> Pour en savoir plus sur la Commission d'enquête sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique (la Commission Cullen), voir : <https://cullencommission.ca/?ln=fr>.

## Méthode de travail du Groupe d'experts

Le Groupe d'experts a commencé à délibérer en octobre 2019. Nous avons utilisé deux grandes approches pour organiser la collecte de commentaires et la recherche.

Premièrement, dès le début de 2020, nous avons rencontré des représentants de secteurs clés liés au logement en Colombie-Britannique, notamment des propriétaires et des locataires directement touchés par la hausse des coûts du logement, des chefs d'entreprise, des universitaires et des représentants du gouvernement. Ces discussions approfondies ont eu lieu au cours de l'année 2020 et, tout comme les réponses reçues sur le site Web du Groupe d'experts jusqu'en juin 2020, elles sont résumées dans *Ce que nous avons entendu*, un rapport distinct du Groupe d'experts<sup>21</sup>. D'autres consultations ont eu lieu et le site Web du Groupe d'experts a été rouvert au début de 2021, pour un autre cycle de présentations. Ces commentaires supplémentaires se reflètent dans les thèmes et les recommandations du présent rapport.

Deuxièmement, nous avons cherché d'autres données et analyses. Notre point de départ a été le rapport de 2018 de la SCHL intitulé *Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada*, qui souligne l'importance du système régissant la façon dont l'offre de logements répond à la demande, car cette interaction explique en grande partie l'augmentation à long terme des prix des habitations. Nous avons demandé à la SCHL de nous fournir, sur la Colombie-Britannique, des analyses et des données supplémentaires dont les faits saillants sont présentés dans le présent rapport. D'autres données et analyses ont été commandées à des analystes externes spécialisés dans les marchés de la Colombie-Britannique. Ces documents sont brièvement abordés ci-dessous (page 25) et disponibles sous forme de documents distincts sur le site Web du Groupe d'experts.

## L'incidence de la COVID-19

L'émergence de la pandémie de COVID-19 a causé de nombreuses difficultés à beaucoup de membres de la population canadienne. Le Groupe d'experts offre ses

condoléances à toutes les personnes qui ont perdu des proches et a hâte que la pandémie et les nombreux défis qu'elle a engendrés soient derrière nous.

La pandémie a eu une incidence directe sur les progrès accomplis par le Groupe d'experts, car elle a touché la façon dont nous avons effectué notre travail. Elle a aussi eu une incidence indirecte, dans un contexte social plus large. À compter de mars 2020, nous avons remplacé les consultations en personne par des vidéoconférences. De plus, le travail sur les microdonnées nécessitant l'accès aux centres de données de recherche de Statistique Canada n'a pas pu être entrepris, car ces installations ont été fermées.

De façon plus générale, et comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la pandémie de COVID-19 a modifié la demande de logements dans les centres urbains du monde entier et continuera à le faire, mais il est trop tôt pour dire dans quelle mesure et pendant combien de temps. Au-delà des taux hypothécaires historiquement bas offerts tout au long de la pandémie (voir les figures 3 et 4), l'adoption accélérée des technologies de télétravail a permis à un plus grand nombre de ménages de vivre plus loin de leur lieu de travail. Les tendances en matière d'achat de logements ont déjà changé, ce qui a fait considérablement augmenter les prix des logements en banlieue et dans certaines collectivités rurales (voir l'encadré iii). À mesure que les sommes consacrées aux déplacements et à la vie au centre-ville diminuent, la quantité de revenus disponibles pour d'autres dépenses, notamment l'amélioration des logements ou l'achat d'un plus grand nombre d'espaces habitables, augmente. La COVID-19 aura sans aucun doute d'autres répercussions avec le temps.

Malgré les changements sur le plan du comportement des consommateurs et des entreprises que pourrait déclencher la pandémie, nous croyons que les grandes régions métropolitaines du Canada continueront d'être des centres de commerce, d'éducation et de divertissement. De nombreuses personnes, notamment celles qui viennent d'immigrer au Canada, continueront de vouloir vivre dans ces régions ou près de celles-ci, mais peut-être de façon différente. Ils peuvent vouloir et pouvoir vivre plus loin du centre-ville et n'y aller qu'à l'occasion pour assister à certaines réunions en personne et se divertir. Il est difficile de prévoir ce type de conséquences. Ces changements sur le plan du comportement des ménages exigeront plus de polyvalence et de souplesse en ce qui concerne la planification pour l'avenir.

<sup>21</sup> Le rapport *Ce que nous avons entendu* est disponible à l'adresse : [https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/588/2020/12/20200805\\_001\\_Ce-que-nous-avons-entendu\\_rapport\\_w\\_ACC.pdf](https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/588/2020/12/20200805_001_Ce-que-nous-avons-entendu_rapport_w_ACC.pdf).



## Ce que nous avons entendu lors des consultations

Dans le cadre de son travail visant à établir une vision pour le logement en Colombie-Britannique, le Groupe d’experts a consulté de nombreux groupes clés et experts du logement. Nous avons rencontré plus de 100 participants du système de logement afin de discuter des défis liés à l’offre et à l’abordabilité, de les cerner et de trouver des possibilités de les relever. Nous avons notamment consulté des universitaires, des fonctionnaires, des représentants gouvernementaux, des organismes de défense des droits des locataires et du logement, des fournisseurs de logements autochtones, ainsi que des promoteurs de logements privés et sans but lucratif. En raison des restrictions liées à la COVID-19, bon nombre de ces consultations ont eu lieu virtuellement.

Nous avons regroupé les réponses en trois thèmes en fonction des contributions qu’elles apportent :

1. la gouvernance, ou la façon dont les gouvernements contrôlent ou influencent l’offre de logements;
2. la diversité de l’offre de logements pour tous les niveaux de revenu et tous les modes d’occupation;
3. l’accélération du processus d’ajout de nouveaux logements et l’augmentation du niveau de certitude de ce processus.

La priorité a été accordée aux questions de gouvernance. Environ 75 % du temps de discussion a été consacré à la gouvernance et un pourcentage encore plus élevé de répondants se sont concentrés sur les solutions en matière de logement. En fait, il a été mentionné à plusieurs reprises au Groupe d’experts que tous les ordres de gouvernement ont un rôle à jouer dans l’amélioration de la gouvernance grâce à leurs pouvoirs de taxation, de dépense et de réglementation.

La gouvernance comporte plusieurs facettes. Elle détermine de quelle façon on concrétise les plans, les mesures fiscales et les droits relatifs au secteur résidentiel et au développement immobilier, ainsi que la coordination de l’aménagement d’ensembles d’habitations avec d’autres activités gouvernementales essentielles, comme l’approvisionnement en eau et les infrastructures de transport.

Le processus d’aménagement du territoire est un aspect important de la gouvernance, car il offre aux citoyens l’occasion de donner leur opinion sur les nouveaux aménagements en fonction de leurs répercussions réelles et perçues. Nous croyons que les processus démocratiques sont importants, mais que le recours excessif à des audiences publiques pour prendre des décisions sur l’utilisation des terres tend à favoriser certaines voix plutôt que d’autres. Cela peut donner l’impression que la majorité des gens s’oppose aux nouveaux aménagements, surtout lorsque les citoyens les plus motivés et les plus disponibles pour participer au processus s’opposent généralement aux plans d’aménagement.

Cette opposition exerce des pressions politiques sur les élus responsables de l’examen des propositions. Son influence est d’autant plus forte que souvent, ceux qui appuient l’offre de logements neufs ou qui pourraient en bénéficier n’assistent pas aux audiences publiques pour exprimer leurs points de vue et leurs priorités. Les procédures de ce genre apportent au système de planification de l’aménagement du territoire une contribution qui freine l’offre de logements neufs de deux façons : d’abord parce que leur longueur, ainsi que l’incertitude et les coûts qu’elles engendrent limitent ou entravent la croissance, et ensuite parce qu’elles permettent aux personnes qui s’opposent à l’aménagement d’exercer des pressions politiques sur les décideurs.

Le Groupe d’experts a entendu que la diversité de l’offre de logements en Colombie-Britannique doit être améliorée dans plusieurs domaines. Plus précisément, il faut une combinaison des éléments suivants :

- différents modes d’occupation, sans politique directe ni préférence législative pour l’accession à la propriété par rapport aux logements locatifs;
- des types de logements dont la forme et la fonction répondent aux besoins de personnes appartenant à différents groupes de revenu;
- des organismes offrant différents types de logements, qu’ils aient ou non un but lucratif.

Le dernier thème examiné par le Groupe d'experts était la longueur des processus nécessaires pour mettre de nouveaux logements sur le marché dans de nombreuses collectivités urbaines de la Colombie-Britannique. Cette question a en effet été l'un des thèmes dominants de nos discussions avec de nombreux intervenants, qui ont souligné la nécessité d'accélérer les délais de traitement et d'accroître le degré de certitude des processus d'approbation, notamment ceux qui sont nécessaires pour regrouper ou subdiviser les propriétés, ou encore en changer le zonage, ainsi que pour obtenir des permis de construire. Il faut souvent des années avant que les projets ne soient approuvés, comme en témoignent les analyses répétées de chercheurs du milieu universitaire<sup>22</sup>, du secteur<sup>23</sup> et du domaine des politiques publiques<sup>24</sup>. Ces retards augmentent les risques, génèrent de l'incertitude et font augmenter les coûts des ensembles, qu'ils soient privés ou sans but lucratif.

La publication, en 2019, du rapport Examen du processus d'approbation des demandes d'aménagement (*Development Approvals Process Review – DAPR*) du ministère des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique (voir l'encadré viii) a mis en évidence les défis auxquels font face les constructeurs d'habitations, tout en soulignant les occasions d'améliorer l'offre de logements à l'échelle de la province. Les décideurs devraient accorder la priorité à l'adoption de mesures visant à améliorer et à uniformiser les mesures d'approbation des ensembles et revoir les échéanciers afin d'accroître la rapidité et le degré de certitude.

## Résumé de l'analyse supplémentaire

Pour étudier plus en détail les thèmes abordés dans *Ce que nous avons entendu*, le Groupe d'experts a commandé des analyses sur l'état de l'abordabilité dans les grands centres de la Colombie-Britannique, les besoins potentiels en matière de logement dans les années à venir et l'état actuel de l'offre de logements dans la province.

Les recherches et les données à l'appui, qui sont présentées à l'annexe 1, illustrent l'augmentation des prix des logements dans les quatre RMR de la Colombie-Britannique au cours des deux dernières décennies. L'augmentation des loyers a également été supérieure à celle des revenus, surtout depuis 2015, période antérieure au début de la pandémie de COVID-19 où les taux d'inoccupation des logements locatifs étaient très bas. Du côté de l'offre, les quatre principaux marchés de la Colombie-Britannique ont connu des hausses au cours des dernières années et une croissance plus soutenue du parc de logements sera probablement nécessaire pour contrer des décennies d'offre insuffisante. Voici quatre autres sujets sur lesquels nous nous sommes penchés et avons reçu des présentations, dont certaines sont offertes sous forme de documents distincts (disponible en anglais seulement) sur le site Web du Groupe d'experts :

- comment mesurer la suffisance et l'abordabilité de l'offre de logements;
- mise à l'essai empirique de théories communes au sujet du marché de l'habitation de la Colombie-Britannique (et surtout du Grand Vancouver), notamment en ce qui concerne le rôle et l'incidence des acheteurs et des investisseurs étrangers, les logements vacants, la construction pour les « mauvaises personnes », le découplage des revenus par rapport aux loyers et l'existence d'un secteur immobilier démesuré;
- les règlements de zonage dans le Grand Vancouver;
- les aspects économiques des droits d'aménagement immobilier et leurs répercussions possibles sur les marchés de l'habitation.

Les constatations de ces analyses et les discussions qu'elles ont suscitées ont appuyé bon nombre des thèmes relevés dans le cadre de nos consultations plus vastes. Plus particulièrement, la recherche a confirmé les difficultés souvent sérieuses qui sont rencontrées lorsqu'on procède à la planification locale de l'utilisation des terrains et des infrastructures pour prévoir la demande actuelle et projetée de logements. De plus, la rareté des

<sup>22</sup> Un corpus croissant de recherches universitaires mesurant la réglementation sur l'aménagement du territoire résidentiel a vu le jour aux États-Unis, notamment le Wharton Residential Land Use Regulation Index (Gyourko, Hartley, & Krimmel, 2019). En Colombie-Britannique, des chercheurs de l'Université Simon Fraser ont produit la série *Getting to Groundbreaking*, qui fait le suivi de demandes d'ensembles de logements hypothétiques de différents types et à différentes échelles (par exemple, maisons en rangée et appartements à charpente de bois) dans différentes municipalités de la région métropolitaine de Vancouver (Holden et Sidhu, 2014; Holden, Sturgeon et Fung, 2016).

<sup>23</sup> En 2020, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH) a publié une étude comparative municipale. Celle-ci, menée par Altus Group Economic Consulting, comprend des calendriers d'approbation réglementaire pour de grandes municipalités du Canada, dont cinq dans la région du Grand Vancouver.

<sup>24</sup> La série New Homes and Red Tape, conçue et réalisée par l'Institut Fraser en 2014 et en 2016, indique les délais d'approbation et les coûts auxquels font habituellement face les constructeurs d'habitations dans les grandes régions métropolitaines du Canada, y compris les municipalités de la vallée du bas Fraser et de la vallée de l'Okanagan, en Colombie-Britannique.

logements, qui découle en partie du cadre réglementaire, génère des avantages financiers pour les administrations locales, car elles sont en mesure de négocier la vente des droits d'aménagement. Autrement dit, moins il y a de logements neufs, plus les terrains existants pouvant être aménagés ont de la valeur et plus les administrations locales peuvent percevoir des droits ou des contributions en nature de la part des constructeurs d'habitations, ce qui réduit les incitatifs pour accroître considérablement l'offre de logements.

## Conclusions et conséquences

Nos vastes consultations et les renseignements tirés d'analyses externes et d'examen d'experts ont mené à plusieurs conclusions importantes. Premièrement, et sans grande surprise étant donné notre mandat, les problèmes d'abordabilité en Colombie-Britannique sont sérieux et se sont aggravés au fil du temps. L'existence de prix et de loyers élevés, l'insuffisance ou l'inadéquation des logements et les problèmes de logement des personnes les plus vulnérables de la province ne sont pas des phénomènes nouveaux. Cela semble indiquer que, bien que les efforts répétés des gouvernements aient été utiles, ils n'ont que partiellement enrayé l'érosion constante de l'abordabilité dans de nombreuses collectivités de la province.

Deuxièmement, les sources et les effets profonds des problèmes d'abordabilité du logement en Colombie-Britannique nécessitent des solutions tout aussi complètes englobant tous les secteurs et tous les types de logements. Les secteurs à but lucratif, sans but lucratif et gouvernemental ont tous un rôle essentiel à jouer pour accroître l'offre de logements pour propriétaires-occupants et de logements locatifs au taux du marché, ainsi que l'offre de logements communautaires et abordables adaptés aux besoins de groupes aussi variés que les familles en croissance à la recherche de plus d'espace habitable, les propriétaires-occupants vieillissants à la recherche de logements plus petits et les personnes et les familles menacées d'expulsion ou sans logement.

Troisièmement, tous les ordres de gouvernement disposent d'outils uniques pour s'attaquer à ce problème multidimensionnel qui concerne autant la demande que l'offre de logements, et nous les exhortons à agir en conséquence. Nous croyons également que, particulièrement en ce qui concerne l'offre de logements, bon nombre des principaux leviers stratégiques sont contrôlés par les administrations locales qui, pour toutes sortes de raisons décrites, notamment, dans le présent rapport, font face, particulièrement sur le plan politique, à d'importants obstacles qui les empêchent d'accomplir plus de progrès pour augmenter l'offre de logements. Nous croyons donc que le gouvernement provincial, qui est ultimement responsable des administrations locales, devrait adopter bon nombre de nos recommandations les plus percutantes.

Nous croyons que la mise en œuvre des recommandations que nous présentons dans la prochaine section aura une incidence positive importante sur l'abordabilité du logement en Colombie-Britannique, surtout à long terme.



# 3. Enjeux et recommandations en matière de politiques

Après avoir consulté des parties prenantes de l'ensemble de la province et commandé des analyses pour répondre à des questions clés sur l'abordabilité et l'offre dans les régions métropolitaines de la Colombie-Britannique, le Groupe d'experts a formulé 23 recommandations réalisables. Ces recommandations sont liées aux ordres de gouvernement qui, selon nous, sont les mieux placés pour les mettre en œuvre, mais nous les invitons tous à réfléchir à la meilleure façon d'atteindre les résultats que nous préconisons.

Pour comprendre les objectifs globaux appuyés par chaque recommandation, les recommandations individuelles ont été regroupées en cinq catégories thématiques, ou appels à l'action :

- Créer un cadre de planification qui favorise le logement de façon proactive.
- Effectuer une réforme des droits d'aménagement immobilier.
- Accroître l'offre de logements communautaires et abordables.
- Améliorer la coordination entre tous les ordres de gouvernement, ainsi qu'au sein de ceux-ci.
- Veiller à ce que les locataires et les propriétaires-occupants soient traités de façon plus équitable.

La section suivante donne le contexte de chacune de ces catégories thématiques en décrivant les défis actuels et les recommandations réalisables.

## Recommandations du Groupe d'experts sur l'avenir de l'offre de logements et l'abordabilité :

### Créer un cadre de planification qui favorise le logement de façon proactive

En Colombie-Britannique, la gouvernance de l'utilisation des terres et de l'aménagement immobilier relève de plus d'une douzaine de lois, de règlements connexes et de lignes directrices. De plus, une foule de pratiques gouvernementales et sectorielles ont vu le jour et évolué au fil du temps. Combinées, ces pratiques législatives et non législatives composent le système de gouvernance de l'utilisation et de l'aménagement du territoire

(voir l'annexe 4 pour consulter un diagramme des processus d'approbation de l'aménagement et un lexique des termes pertinents). Cet aperçu porte sur la gouvernance de l'aménagement du territoire et de l'aménagement immobilier, mais bon nombre des éléments mentionnés s'appliquent également à l'utilisation et à l'aménagement de terrains non résidentiels.

## Défis actuels

### Le processus d'aménagement prend trop de temps

Il peut falloir des années pour faire passer les nouveaux ensembles de logements du stade du concept à celui de la mise en chantier (voir l'encadré v). Ces retards créent souvent un écart supplémentaire entre l'évolution de la demande et de l'offre de logements. Les retards, les révisions, la multiplication des étapes et l'interruption des négociations prolongent le processus d'aménagement et limitent la capacité des promoteurs, à but lucratif ou non, de fournir des logements supplémentaires pour répondre à la demande croissante.

### De nombreuses propositions n'atteignent jamais l'étape de la demande officielle

Il n'existe que peu ou pas de rapports qui se penchent sur les demandes préalables (discussions exploratoires initiales avec le personnel de la Ville) pour déterminer si les ensembles n'ont pas progressé, que ce soit en raison de facteurs contrôlés par le gouvernement, comme les attentes relatives aux droits négociés, ou de facteurs externes, comme les ralentissements du marché.

Les changements de zonage peuvent être difficiles et ils accordent plus d'importance à la voix de minorités qu'aux besoins de la collectivité en général

En raison de longues audiences publiques et d'objectifs politiques antagonistes, le processus de changement de zonage peut prendre de nombreuses années et s'avérer difficile, en particulier pour les projets de plus grande envergure liés à des demandes d'initiative privée (plutôt que les changements de zonage dirigés par le gouvernement et découlant des processus officiels de planification).

## Les estimations démographiques futures ont continuellement sous-estimé l'offre de logements nécessaire pour améliorer l'abordabilité

Les projections démographiques produites ou commandées par les gouvernements et les organismes statistiques influent souvent sur les décisions régionales et locales en matière de planification de l'aménagement du territoire et des infrastructures, notamment en ce qui concerne le degré de croissance à prévoir et l'endroit où elle aura lieu. Ces projections répondent généralement à la question suivante : *À quoi devrions-nous nous attendre si les tendances passées se poursuivent?* Cette approche pose des problèmes lorsqu'on tente de s'attaquer à la pénurie de logements, ce qui, par définition, implique la remise en question du statu quo. Par conséquent, la planification en vue de respecter les projections démographiques signifie souvent de planifier pour maintenir, ou de « cristalliser » les problèmes d'abordabilité d'aujourd'hui (voir l'annexe 5 pour consulter une discussion sur les estimations démographiques et leur influence sur l'offre de logements).

**Pour élaborer un cadre de planification qui encourage de façon proactive la création de logements, nous recommandons que :**

1. le gouvernement de la Colombie-Britannique impose des délais prescrits à toutes les étapes du processus d'aménagement, municipal ou autre, pour tous les types d'aménagements. L'imposition de limites semblables en Ontario et en Alberta peut servir d'exemple, au besoin (voir l'encadré vi);
2. le gouvernement de la Colombie-Britannique mette à jour la méthodologie des rapports sur les besoins en matière de logement afin d'y inclure un ajustement de l'abordabilité (voir l'encadré vii et l'annexe 4) et d'exiger que les administrations locales utilisent les chiffres de croissance prévus dans les rapports sur les besoins en matière de logement comme cibles minimales obligatoires à partir desquelles elles doivent déterminer les politiques et les décisions en matière d'aménagement du territoire;
3. le gouvernement de la Colombie-Britannique exige que les municipalités en croissance aient des plans communautaires officiels mis à jour tous les cinq ans et élaborés en parallèle avec les rapports sur les besoins en matière de logement. Le gouvernement provincial devrait couvrir les coûts connexes. Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait également exiger que toutes les administrations locales mettent à jour et orientent de façon proactive les règlements de zonage et la planification des infrastructures afin de tenir compte des plans communautaires officiels le plus largement et le plus rapidement possible. Il faut fortement décourager les pratiques comme l'adoption de plans sans zonage préalable ou orientation de la planification des infrastructures pour tenir compte de ces changements et le recours à des changements de zonage d'initiative privée (limité à certaines zones);
4. le gouvernement de la Colombie-Britannique et les administrations locales mettent en œuvre les idées suivantes présentées dans le rapport Examen du processus d'approbation des demandes d'aménagement (voir l'encadré viii) :
  - a) examen provincial des audiences publiques et examen d'autres options pour une participation publique plus significative et plus rapide, dans différents formats;
  - b) examen de la politique provinciale des plans communautaires officiels des communautés en ce qui concerne les approbations d'aménagement : processus d'adoption, exigences de mise à jour, niveaux de détail recommandés et simplification du processus pour les modifications mineures;
  - c) examen des politiques provinciales pour envisager de lier les approbations d'aménagement aux cibles de logement;
5. le gouvernement de la Colombie-Britannique exige que l'on intègre des intérêts et des priorités à l'échelle provinciale (comme ceux décrits dans *Homes for B.C. – A 30-Point Plan for Housing Affordability in British Columbia*) aux plans communautaires officiels. Notamment, les exigences minimales de densité et un nombre suffisant de sites de zonage préliminaire pour l'aménagement de logements du marché et hors marché autour des infrastructures de transport en commun financées par la province;
6. les gouvernements fédéral et provincial effectuent de nouveaux investissements dans les infrastructures en fonction des plans communautaires officiels, des règlements de zonage et des autres politiques locales afin de permettre une augmentation de la densité et de la mixité des types de logements. À cette fin, le gouvernement fédéral devrait continuer de financer la modélisation collaborative de pointe de l'aménagement du territoire dans les plus grandes régions urbaines du Canada. La modélisation de l'aménagement du territoire pourrait servir à orienter les décisions et les mesures que doivent prendre les trois ordres de gouvernement pour réaliser rapidement les avantages des investissements conjoints dans les infrastructures. À cette fin, nous recommandons 60 millions de dollars sur 10 ans. Bien que ces infrastructures soient financées par le gouvernement fédéral, nous recommandons également que les provinces et municipalités apportent leur appui, notamment en fournissant des données;

7. Le gouvernement de la Colombie-Britannique élabore un système numérique de délivrance de permis d’aménagement à l’échelle de la province conçu pour répondre de manière simple, rapide et économique aux besoins des administrations locales et du secteur. Ce système serait composé de deux parties principales : un référentiel central comprenant toutes les exigences et restrictions relatives à l’aménagement administrées par

tout ordre de gouvernement ou toute organisation, et un système de gestion des cas pour permettre une gestion et un suivi efficaces des propositions d’aménagement, des étapes préalables à la demande jusqu’à l’occupation. Nous recommandons un système provincial s’appuyant sur les registres gérés par la *Land Title and Survey Authority*, car cela serait efficace sur le plan opérationnel et économique pour toutes les parties.

## ENCADRÉ V : Mesurer le processus d’approbation

Bien que certaines administrations locales fassent le suivi des demandes d’aménagement au fil des diverses étapes d’approbation, elles ne sont pas tenues de le faire ni tenues de rendre ces données publiques. Par conséquent, il n’existe pas d’ensembles de données exhaustives et comparables indiquant les délais d’approbation en fonction des administrations locales ou des projets, ni leur évolution au fil du temps. Cette importante lacune sur le plan des données pose d’importants défis pour bien comprendre l’offre de logements en Colombie-Britannique et au Canada en général, ce qui motive des efforts de recherche indépendants, comme la série *Getting to Groundbreaking* de l’Université Simon Fraser, qui effectue une approximation de ces délais pour des projets précis au cours d’années précises, tout en indiquant divers obstacles réglementaires. Des recherches semblables menées par le Groupe Altus pour le compte de l’ACCH et de l’Institut Fraser présentent des résultats semblables (voir les notes de bas de page 22, 23 et 24). Plus précisément, dans les villes les plus chères du Canada, les approbations prennent souvent des années, peuvent coûter des dizaines de milliers de dollars de frais par logement neuf et sont souvent accompagnées d’une grande incertitude.

Le Groupe d’experts encourage de tels efforts de recherche, mais il considère également que les gouvernements ont un plus grand rôle à jouer dans le suivi complet du processus d’approbation des aménagements au fil du temps (voir la [recommandation 7](#)).

## ENCADRÉ VI : Plafonnement des délais d’approbation des projets d’aménagement en Ontario et en Alberta

Après avoir déterminé que les délais d’approbation longs et incertains des ensembles nuisent à l’offre de logements dans les grandes villes, les gouvernements de l’Ontario et de l’Alberta ont adopté des lois (projet de loi 108 en Ontario et projet de loi 48 en Alberta) en 2019 et en 2020, respectivement.

Ces deux lois précisent (dans le cas de l’Alberta, il s’agit d’une mise à jour) des délais maximaux pour les divers types de demandes d’aménagement et leurs différentes étapes. En Ontario, cela comprend une limite de 120 jours pour les modifications au plan officiel et les demandes de lotissement, ainsi qu’une limite de 90 jours pour les demandes de changement de zonage. En Alberta, cela comprend une limite de 20 jours pour déterminer si la demande est complète, de 60 jours pour les demandes de lotissement et de 40 jours pour les demandes de permis d’aménagement. Dans les deux provinces, ces limites sont appliquées par des tribunaux indépendants en fonction des appels des demandeurs d’aménagements.



## ENCADRÉ VII : Rapports sur les besoins en matière de logement

En vertu du règlement 90/2019 de la Colombie-Britannique, *Housing Needs Report Regulation*, les municipalités et les districts régionaux de la Colombie-Britannique doivent produire des rapports exhaustifs sur les besoins en matière de logement d'ici avril 2022 et tous les cinq ans par la suite. Les exigences législatives sont entrées en vigueur en avril 2019. Elles exigent que les administrations locales recueillent des données, analysent les tendances et présentent des rapports décrivant les besoins actuels et prévus en matière de logement dans les collectivités de la Colombie-Britannique. Ces besoins contribuent, à leur tour, à orienter les plans communautaires officiels et les stratégies de croissance régionales pour répondre aux besoins actuels et futurs en matière de logement.

Le lancement des rapports sur les besoins en matière de logement a été une étape importante pour mieux comprendre et anticiper la dynamique de l'offre et de la demande de logements. Toutefois, nous croyons que ces rapports pourraient encore être améliorés (voir l'annexe 4). Plus particulièrement, un ajustement de l'abordabilité serait nécessaire pour tenir compte de l'insuffisance de l'offre dans le passé. La croissance des ménages ne constitue pas, à elle seule, un indicateur suffisant des futurs besoins en matière de logement, car la formation des ménages est limitée par l'offre disponible. Les nouveaux ménages ne peuvent pas se former s'ils n'ont pas d'endroit où vivre (voir l'annexe 5).

Les évaluations des besoins économiques et des besoins en matière de logement du gouvernement du Royaume-Uni, qui « déterminent le nombre minimal de logements à prévoir en tenant compte de la croissance projetée du nombre de ménages et de l'insuffisance historique de l'offre », constituent un exemple international d'inclusion d'un ajustement de l'abordabilité<sup>25</sup>.

## ENCADRÉ VIII : Examen du processus d'approbation des demandes d'aménagement

Le rapport d'examen, dirigé par le ministère des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique, présente les occasions relevées lors des consultations menées en 2018 et 2019 auprès des administrations locales, des promoteurs, des professionnels de la construction, des organismes sans but lucratif et des organismes gouvernementaux pour éliminer les obstacles au logement abordable et accélérer la construction des logements dont les gens ont besoin. Le rapport a été publié en septembre 2019. Il décrit les occasions relevées dans sept grands domaines, de la mobilisation du public aux droits d'aménagement imposés par le gouvernement. Bon nombre des occasions présentées sont liées à des thèmes et les recommandations qui sont ressortis des consultations et des délibérations du Groupe d'experts. Cela a renforcé leur importance et la nécessité de les répéter dans notre propre rapport. Le rapport est disponible en ligne à l'adresse : [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/dapr\\_2019\\_report.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/dapr_2019_report.pdf) (en anglais seulement)

<sup>25</sup> United Kingdom Ministry of Housing, Communities & Local Government (2015). Voir l'annexe 4 pour consulter des calculs semblables appliqués aux quatre RMR de la Colombie-Britannique.

## Réforme des droits d'aménagement immobilier

La pression forte et persistante à la croissance dans les plus grandes villes de la Colombie-Britannique a contribué à l'émergence d'instruments de revenu provinciaux et municipaux visant à utiliser une partie de la valeur des nouveaux aménagements pour financer les infrastructures et les installations liées à la croissance. Ces instruments comprennent les droits d'aménagement, les primes de densité et les contributions aux installations communautaires, qui, malgré leurs grandes similitudes avec les exigences fondées sur l'aménagement, en diffèrent grandement, en pratique, dans leur application et leurs répercussions (voir l'annexe 6 pour une brève description de chaque outil). Plus particulièrement, la nature négociée et souvent imprévisible des contributions aux installations communautaires peut retarder ou décourager la construction de logements et faire augmenter les prix des logements de la région. Les défis présentés par ces instruments et les possibilités de réduire leurs effets négatifs sur l'offre de logements sont décrits ci-dessous.

### Défis actuels

#### Les droits d'aménagement peuvent réduire le nombre de terrains aménageables

Le prix de vente des logements neufs est déterminé par la capacité et la volonté de payer des acheteurs à un moment donné, ce qui limite la capacité des promoteurs à augmenter immédiatement les prix de vente. En raison de ce plafond effectif des prix à un moment donné, les coûts supplémentaires imposés par les droits et charges doivent remplacer d'autres éléments de la structure de coût des ensembles.

Les promoteurs ne déterminent pas les coûts de construction ni ceux des matériaux, et ils ne peuvent pas réduire les profits en deçà des exigences qu'il faut satisfaire pour obtenir le financement des ensembles. Le prix d'achat initial du terrain doit donc absorber les droits d'aménagement. Lorsque les promoteurs offrent des sommes moins élevées pour les terrains, un plus grand nombre de propriétés demeurent dans leur état actuel et ne sont pas transformées en logements supplémentaires, ce qui aggrave la pénurie de l'offre et les pressions qui en découlent sur les prix dans toute la ville<sup>26</sup>.

On peut s'attendre à ce que le coût des infrastructures ou des installations assumés par les villes soient imputables aux nouveaux aménagements ou réaménagements, mais si l'on établit des droits trop élevés, cela entraîne une hausse inutile des prix des logements neufs et existants dans toute la ville.

#### Les droits de zonage font augmenter les délais d'approbation et l'incertitude

Les droits de zonage sont souvent négociés entre les promoteurs immobiliers et les administrations locales sans que la durée du processus et les conditions exactes de l'approbation du changement de zonage ne soient clairement indiquées avant la proposition du projet. Non seulement ces retards font-ils augmenter les coûts, notamment ceux qui sont liés à la possession du terrain et au personnel, mais ils risquent aussi de réduire le nombre d'ensembles qui seraient proposés autrement. De plus, les coûts élevés de transaction ou d'expertise associés à ces processus risquent de décourager les nouveaux venus dans le secteur de la construction résidentielle en Colombie-Britannique.

#### Les droits de zonage découragent le zonage proactif visant à permettre la construction d'un plus grand nombre de logements

Les droits de zonage sont négociés en échange du changement de zonage de propriétés pour leur permettre d'accueillir plus de logements. Par conséquent, les administrations locales qui augmentent de façon proactive la capacité des zones ou qui mettent à jour le zonage pour mieux tenir compte de la croissance prévue et des priorités de la collectivité (telles qu'elles sont décrites dans les stratégies de croissance régionales et les plans communautaires officiels) perdent cette occasion de générer des revenus. En effet, les administrations locales peuvent utiliser les droits de zonage pour générer des revenus en maintenant le zonage à un niveau inférieur à celui qui rendrait possible le réaménagement et en se servant des pouvoirs de zonage qui leur ont été délégués pour vendre des « droits relatifs à la propriété du dessus » supplémentaires. Par conséquent, les coûts supplémentaires, le temps et l'incertitude associés au processus de changement de zonage persistent, ainsi que leurs répercussions négatives sur l'offre de logements.

<sup>26</sup> Pour en savoir plus sur le mécanisme par lequel les droits, et en particulier les contributions aux installations communautaires, influent sur l'offre de terrains aménageables dans l'ensemble de la ville, voir le ministère du Développement communautaire, sportif et culturel de la Colombie-Britannique (2014), ainsi que *The Economics of Community Amenity Contributions and Real Estate Taxes*, un document de recherche autonome sur le site Web du Groupe, <https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/121/2021/06/Economics-of-CACs.pdf> (en anglais seulement).

## Les droits de zonage peuvent nuire au processus participatif de planification communautaire

Étant donné que les outils de génération de revenus fondés sur le zonage comme les droits de zonage dissuadent les administrations locales de mettre à jour les codes de zonage afin de mieux refléter la stratégie de croissance régionale et les priorités des plans communautaires officiels, ces outils suscitent un quatrième défi : ils risquent de miner le processus de planification participative. Par exemple, si une collectivité a déjà consenti à densifier un secteur qui se trouve le long d'un nouveau corridor de transport en commun important, il s'ensuit sans doute que les infrastructures de zonage et d'administration devraient être rapidement mises à jour pour tenir compte de cette priorité, plutôt que de refléter le statu quo issu de consultations antérieures au plan communautaire (voir l'encadré ix pour une étude de cas du corridor Cambie).

**Pour effectuer une réforme des droits d'aménagement immobilier, nous recommandons que :**

8. les administrations locales désignent et priorisent les besoins en matière d'infrastructures et les préférences en matière d'installations, ainsi que la part des coûts connexes qui seront générés par les droits d'aménagement, largement à l'avance (par exemple, pendant le processus de planification officiel ou lors de la préparation de rapports sur les besoins en matière de logement);
9. comme le suggère le rapport Examen du processus d'approbation des demandes d'aménagement, le gouvernement de la Colombie-Britannique élimine progressivement les contributions aux installations communautaires tout en élargissant la définition des droits d'aménagement dans la loi afin qu'elle comprenne une liste plus longue d'infrastructures et d'installations directement liées à la croissance, comme celles qui sont actuellement financées par les contributions aux installations communautaires. Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait exiger que les droits

ou taxes d'aménagement nouveaux ou élargis servent uniquement à financer les dépenses en immobilisations, et non les charges opérationnelles. Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait également exiger que les droits ou taxes perçus par la municipalité, qu'ils soient nouveaux ou élargis, soient conformes aux principes du lien et de la proportionnalité. Pour être plus précis, les droits d'aménagement devraient correspondre à la proportion de nouvelles installations ou d'exigences en matière d'infrastructures directement générées par les nouveaux projets d'aménagement, plutôt qu'à une liste exhaustive d'installations souhaitées. Pour en savoir plus au sujet du lien et de la proportion, voir l'annexe 7;

10. le gouvernement de la Colombie-Britannique procède à un examen complet des sources de revenus et des responsabilités en matière de dépenses des municipalités. Cet examen devrait envisager des sources supplémentaires ou améliorées pour financer les infrastructures et les installations, qui soient plus prévisibles et ne dépendent pas de changements de zonage ou du processus d'aménagement. La préférence devrait être accordée à des moyens permettant de saisir la valeur des terrains par les impôts fonciers plutôt que par la construction résidentielle<sup>27</sup>;
11. Les gouvernements fédéral et provincial créent un programme municipal d'incitatifs au logement récompensant la création d'une offre nette de logements neufs, où que la demande se présente. Des conditions, comme le plafonnement de la valeur des logements neufs ou l'indemnisation des locataires déplacés, peuvent être liées à ces fonds, bien que leur principal objectif soit de reconnaître les coûts municipaux engagés pour accroître le parc de logements et récompenser la croissance de l'offre de logements là où elle est nécessaire<sup>28</sup>. L'ampleur de ce programme pourrait varier, et il pourrait comprendre une échelle mobile fondée sur le nombre de logements neufs ajoutés par rapport au nombre de logements qu'ils remplacent.

<sup>27</sup> Ces moyens comprennent, entre autres, des districts soumis à des taxes spéciales ou le financement par de nouvelles taxes, notamment des hausses de taxes foncières temporaires à l'échelle de quartiers pour financer des améliorations ou des installations locales (par exemple, la revitalisation d'un ancien quartier industriel payé par les propriétaires du quartier et les futurs propriétaires). Ces outils sont déjà utilisés dans plusieurs villes canadiennes et américaines, dont Calgary et Winnipeg. Le Groupe d'experts n'exprime *a priori* aucune préférence pour l'un ou l'autre de ces outils, mais il suggère que l'on examine de toutes ces possibilités dans le cadre d'une discussion plus vaste sur les sources de revenus municipales.

<sup>28</sup> Un programme semblable, dans le cadre duquel les conseils locaux reçoivent, du gouvernement central, une subvention annuelle appelée « New Homes Bonus » (prime pour les logements neufs) en fonction du montant des revenus fiscaux supplémentaires recueillis par le conseil pour la construction de logements, les conversions et les logements vacants à long terme qui sont revenus sur le marché, existe en Angleterre depuis 2011. Il comprend aussi un paiement supplémentaire pour l'offre de logements abordables. (United Kingdom Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020).



## ENCADRÉ IX : Étude de cas : Le corridor Cambie

À la suite de l'achèvement, en 2009, de l'agrandissement du SkyTrain de la Canada Line qui relie le centre-ville à l'aéroport international de Vancouver, la Ville de Vancouver a mené d'importantes consultations publiques afin de produire un plan de corridor pour orienter les réaménagements près des nouvelles stations de transport en commun. Le plan du corridor de Cambie a été mis en œuvre en trois phases à compter de 2010 et continue d'orienter les tendances en matière d'aménagement dans la région. Le plan du corridor de Cambie comprend certaines caractéristiques importantes, notamment une stratégie d'avantages publics énonçant les exigences en matière d'infrastructures et d'installations qui ont été déterminées à l'avance dans le cadre du processus de consultation, ainsi que les sources de financement relatives à ces exigences, notamment des droits de zonage à taux fixe.

Il est préférable de déterminer rapidement les besoins en capital et en installations, de les classer par ordre de priorités et d'en établir le coût, et de mettre en place une structure tarifaire transparente pour les payer, que de recourir à des processus et à des exigences ponctuels ou imprévisibles. À cet égard, le plan du corridor Cambie suit les pratiques exemplaires liées à un meilleur environnement pour accroître l'offre de logements. Toutefois, le recours aux droits de zonage signifie que le plan repose sur un changement de zonage, ce qui décourage la Ville de modifier le zonage le long du corridor Cambie pour mieux refléter le plan sectoriel. Fait crucial, les changements de zonage doivent être approuvés par le conseil municipal plutôt que par le personnel de la Ville, ce qui entraîne, inutilement, des retards et de l'incertitude<sup>29</sup>.

Pour accélérer la réalisation des plans sectoriels ou municipaux, les municipalités pourraient adopter des listes transparentes, priorisées et chiffrées d'exigences en matière de capital bien avant de recevoir des demandes de construction (comme la stratégie d'avantages publics). De son côté, la province pourrait faire en sorte que les droits liés au réaménagement soient accordés aux municipalités sans qu'elles aient besoin de changer le zonage et en leur offrant des outils plus transparents et mieux réglementés. Les municipalités peuvent également commencer à élaborer des plans de secteur pour les corridors de transport en commun bien avant l'achèvement des projets, afin que le développement du logement et le développement du transport en commun se produisent en tandem.

## Accroître l'offre de logements communautaires et abordables

La grande majorité de la population britanno-colombienne occupe un logement du marché privé, mais celui-ci ne répond pas aux besoins en matière de logement d'un nombre croissant d'individus et de familles. La Colombie-Britannique dispose d'un secteur du logement communautaire bien établi qui gère environ 87 000 logements<sup>30</sup> dans l'ensemble de la province. Ce secteur est composé de sociétés de logement

sans but lucratif, de coopératives et de fiducies foncières communautaires (voir l'annexe 8 pour une liste complète des participants de ce secteur en Colombie-Britannique). Le secteur comprend également un petit nombre d'organismes de logement public ayant une mission semblable qui consiste à préserver l'abordabilité à long terme afin de répondre aux besoins des personnes résidant dans les environs. Les logements communautaires servent à un large éventail de personnes résidant en Colombie-Britannique, notamment des anciens combattants, des aînés, des familles, des nouveaux

<sup>29</sup> La nécessité de tenir des audiences du conseil pour effectuer des changements de zonage est une cause importante de retards dans le processus d'aménagement selon le rapport Examen du processus d'approbation des demandes d'aménagement de 2019 du ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique. Selon le rapport, le prézonage des terrains en fonction de priorités de planification et le fait de donner au personnel municipal les moyens de prendre davantage de décisions liées à l'aménagement pourraient permettre de remédier aux retards causés par les changements de zonage.

<sup>30</sup> Ce nombre diffère du nombre de ménages bénéficiant d'un soutien au loyer déclaré par BC Housing, qui comprend les ménages subventionnés vivant dans des logements du marché privé. Voir : <https://www.bchousing.org/research-centre/facts-stats#:~:text=By%20end%20of%202019%2F20,90%20communities%20across%20the%20province> (en anglais seulement).

arrivants et des ménages qui ont besoin de logements avec services de soutien et d'aide au logement. Le secteur du logement communautaire répond non seulement au besoin de logements abordables, mais aussi à ceux de stabilité résidentielle à long terme, de renforcement des collectivités et d'inclusion sociale. Il est important de noter que la demande et le besoin de logements hors marché peuvent augmenter, car le prix des logements du marché est de plus en plus hors de la portée des personnes qui touchent des revenus locaux (comme l'explique l'[annexe 3](#)).

Ce qui distingue le secteur du logement communautaire du secteur du marché, c'est qu'il est axé sur sa mission plutôt que sur le profit. Comme leurs homologues sans but lucratif, de nombreux promoteurs de logements du marché et propriétaires-bailleurs peuvent aussi être motivés à fournir des logements à des prix abordables. Malgré cela, il est irréaliste de s'attendre à ce que le secteur du marché entreprenne des projets qui généreront peu ou pas de profits. En fait, le fait qu'une solide marge bénéficiaire soit intégrée aux modèles financiers constitue généralement une exigence pour obtenir un prêt d'aménagement d'une institution financière.

## Défis actuels

### Les logements locatifs abordables disparaissent plus rapidement qu'on ne les construit

L'inflation persistante des loyers et le réaménagement et la démolition des immeubles locatifs plus anciens ont entraîné une érosion importante du parc de logements locatifs abordables dans le marché privé. Selon les données du recensement, entre 2011 et 2016, près de 34 000 logements locatifs de moins de 750 \$/mois ont disparu en Colombie-Britannique<sup>31</sup>. Si cette tendance se maintient après 2016, la *BC Non-profit Housing Association* estime que pour chaque nouveau logement communautaire construit, trois logements à loyer modique disparaissent dans le secteur privé. À moins que des mesures soient prises pour endiguer la perte de logements locatifs abordables existants, il sera presque impossible de répondre au besoin de logements abordables uniquement en augmentant l'offre.

### Il y a plus de personnes ayant besoin de logements communautaires que de logements disponibles

Toutes les villes canadiennes ont des listes d'attente pour le logement communautaire. Il n'est donc pas surprenant que les grandes villes de la Colombie-Britannique comptent également de longues listes de personnes et de familles à la recherche de logements abordables qui répondent à leurs besoins. Selon l'Enquête sur le logement au Canada de 2018, cette année-là, en Colombie-Britannique, 25 200 ménages étaient sur des listes d'attente pour obtenir un logement abordable, et environ la moitié d'entre eux y étaient depuis deux ans ou plus<sup>32</sup>. Cette part de la demande de logements non comblée est attribuable à de multiples facteurs, notamment la non-concordance entre les types de logements requis et les types de logements disponibles, les problèmes de traitement ou d'admissibilité et, surtout, les prix des logements qui reflètent une rareté induite plutôt que le simple coût de la construction d'habitations. Comme l'explique l'[annexe 8](#), la hausse des loyers du marché et des coûts d'accession à la propriété peut avoir des répercussions négatives, car certains ménages, qui seraient autrement en mesure de se payer un logement au prix observé sur le marché, se retrouvent exclus, car les prix sont trop élevés. C'est précisément ce que nous avons constaté dans certaines parties du Grand Vancouver et du Grand Victoria au cours des dernières décennies, où les salaires qui pourraient mieux couvrir les coûts de logement dans d'autres régions urbaines sont insuffisants en fonction des loyers ou des coûts de propriété au taux du marché.

### La construction de logements sous le taux du marché, en particulier de logements très abordables, n'est pas en soi économiquement viable

Les logements à taux inférieur au marché ne sont généralement pas réalisables dans un but lucratif. Leur viabilité nécessite des contributions publiques, privées ou de bienfaisance. Les fournisseurs de logements sans but lucratif doivent généralement payer les terrains aux mêmes prix que ceux observés sur le marché et assumer les mêmes coûts de construction que les promoteurs à but lucratif. Ils doivent également composer avec les mêmes obstacles réglementaires

<sup>31</sup> Pomeroy, Lampert et Eberle (2019).

<sup>32</sup> Le tableau 46-10-0042-01 de Statistique Canada est disponible à l'adresse [https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=4610004201&request\\_locale=fr](https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=4610004201&request_locale=fr).

qui limitent la quantité et la qualité des ensembles qu'ils entreprennent de construire. D'autres écueils réglementaires, comme les politiques fiscales fédérales qui limitent la portée des ensembles de logements de bienfaisance et sans but lucratif, constituent des obstacles administratifs inutiles pour les ensembles à revenus mixtes et entraînent des coûts administratifs supplémentaires importants pour les organismes sans but lucratif.

### Les mesures de soutien de la demande (les suppléments au loyer, par exemple) sont moins efficaces sur les marchés de l'habitation où l'offre est limitée

Les allocations transférables, comme les suppléments au loyer, constituent une approche bien connue pour aider les ménages à faible revenu à trouver un logement sur le marché privé. Les programmes de ce genre peuvent bien fonctionner dans de nombreuses villes et aider de nombreux ménages partout en Colombie-Britannique. Toutefois, ils sont moins efficaces dans les marchés de l'habitation où l'offre est limitée, comme les grands centres urbains de la Colombie-Britannique, où les faibles taux d'inoccupation des logements locatifs permettent aux propriétaires-bailleurs d'augmenter les loyers, car ils n'ont pas à se faire concurrence pour attirer les locataires. Dans ces marchés, les suppléments au loyer coûtent plus cher ou ne sont pas suffisants pour aider les ménages qu'ils ciblent<sup>33</sup>.

#### Pour accroître l'offre de logements communautaires et abordables, nous recommandons que :

**12.** les gouvernements fédéral et provincial créent, de façon indépendante ou conjointe, un fonds d'acquisition pour permettre aux organismes qui créent des logements sans but lucratif d'acquérir des logements abordables à l'heure actuelle qui risquent d'être réévalués ou réaménagés en logements plus chers. Ce financement devrait être assorti de conditions empêchant le déplacement forcé des locataires lorsqu'un immeuble est acquis. Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait exempter les organismes sans but lucratif de la taxe de transfert foncier pour l'acquisition de bâtiments qui serviront à fournir des logements abordables;

**13.** le gouvernement fédéral prenne des engagements de financement à long terme, comme il l'a fait jusqu'au milieu des années 1990, plutôt que d'offrir des subventions d'immobilisations à court terme. Nous recommandons que l'ampleur de ces engagements de financement permette à la construction de logements sociaux de regagner le même niveau qu'auparavant, alors que près de 10 % de tous les logements mis en chantier à l'échelle nationale étaient des logements sociaux;

**14.** les gouvernements fédéral et provincial consacrent davantage d'argent au secteur du logement communautaire et augmentent leurs contributions par rapport aux prêts consentis dans le cadre des programmes actuels de la Stratégie nationale sur le logement. L'affectation de fonds fédéraux aux provinces devrait être liée au niveau des besoins impérieux en matière de logement;

**15.** tous les ordres de gouvernement entreprennent de regrouper des terrains et accordent des baux à long terme aux promoteurs privés et sans but lucratif de logements abordables. Plusieurs municipalités de la Colombie-Britannique le font déjà, et nous recommandons que cette pratique soit élargie (voir l'encadré xi);

**16.** le gouvernement fédéral modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre aux fournisseurs de logements sans but lucratif d'élargir les groupes qu'ils servent au-delà des ménages à faible revenu, handicapés et âgés, afin de permettre aux organismes de bienfaisance d'entreprendre des ensembles de logements à revenus mixtes. Cette modification permettrait aux fournisseurs de logements sans but lucratif d'accroître leurs activités, d'augmenter le nombre de ménages qu'ils servent et d'utiliser les logements locatifs du marché dont le loyer se situe dans le bas de la fourchette pour interfinancer les logements abordables.

<sup>33</sup> Metcalf (2018).

## ENCADRÉ X : La réduction de la construction de logements communautaires et abordables depuis le milieu des années 1990 a entraîné une pénurie de logements abordables

Du milieu des années 1960 au début des années 1990, le gouvernement fédéral a apporté d'importantes contributions financières aux coûts de démarrage, d'immobilisations et d'exploitation des ensembles de logements sociaux<sup>34</sup>. À leur apogée, ces programmes d'offre de logements publics, sans but lucratif et coopératifs ont permis la construction de 25 000 logements abordables au Canada, chaque année. L'offre de logements abordables a considérablement diminué au milieu des années 1990, lorsque le gouvernement fédéral s'est retiré du financement des logements sociaux neufs et a transféré la prestation des programmes aux provinces et aux territoires.<sup>35</sup>

À la suite du transfert des programmes de logement abordable, le gouvernement de la Colombie-Britannique a augmenté sa participation aux logements sociaux et abordables. Malgré des investissements provinciaux importants, la construction de logements abordables est demeurée sous des niveaux sans précédent.

**Tableau 1 : Logements sociaux et abordables, nombre de logements selon la période de construction, certaines provinces**

	Avant 1970	1970-1989	1990-2019
<b>Canada</b>	81 247	284 396	102 759
<b>Alberta</b>	3 288	27 699	9 612
<b>Colombie-Britannique</b>	9 909	52 059	31 643
<b>Ontario</b>	33 191	118 186	34 748
<b>Québec</b>	24 554	28 430	15 125

Source : SCHL (2019). Enquête sur les logements locatifs sociaux et abordables<sup>36</sup>

La réduction de la construction de logements sociaux depuis le milieu des années 1990 a eu une incidence particulière, car elle s'est produite parallèlement à la perte des mesures incitatives fédérales pour les ensembles construits expressément pour la location dans les années 1980. Cette situation, conjuguée à la hausse des coûts de construction et de faibles loyers, a favorisé la préférence croissante des promoteurs pour les ensembles de logements en copropriété<sup>37</sup>. Ensemble, ces forces ont contribué à un ralentissement spectaculaire de l'offre de logements construits expressément pour la location sur plusieurs décennies. Une recherche menée par la *BC Rental Housing Coalition* indique que 80 000 logements locatifs sont nécessaires pour combler le déficit en matière de parcs locatifs dans la province et que 7 000 nouveaux logements locatifs doivent être construits chaque année au cours de la prochaine décennie pour répondre à la demande<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Le terme « logement social » désigne traditionnellement des logements appartenant à des groupes publics et sans but lucratif et exploités par ceux-ci. Ces logements sont attribués hors marché. La signification du terme a changé au fil du temps, au fil de l'évolution des approches en matière de logement subventionné. Dans les années 1990, le financement de la construction de logements sociaux a diminué et les gouvernements se sont mis à soutenir de plus en plus les ménages à faible revenu en leur offrant un soutien au loyer transférable. Par conséquent, le terme logement social est maintenant souvent utilisé pour désigner aussi les logements privés à but lucratif subventionnés dans le cadre de programmes de supplément au loyer. Le terme « logement abordable » est un terme général utilisé pour désigner des logements subventionnés et non subventionnés dont le loyer est inférieur au taux du marché ou correspond à celui d'un logement bas de gamme, ou parfois des logements au taux du marché qui coûtent moins de 30 % du revenu médian selon la taille du ménage pour une région donnée (voir l'encadré ii sur les définitions de l'abordabilité). Le logement communautaire comprend les logements sociaux et abordables publics, sans but lucratif et coopératifs, mais ne comprend pas les logements abordables privés à but lucratif.

<sup>35</sup> Pour en savoir plus sur les programmes de logement social antérieurs, y compris l'historique des mises en chantier, voir Suttor (2016).

<sup>36</sup> Consultation au <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/data-tables/social-affordable-housing-survey-rental-structures-data>.

<sup>37</sup> La loi relative aux copropriétés a été adoptée dans la province en 1966 et élargie en 1974. Au milieu des années 1980, les mesures incitatives fédérales pour la construction de logements expressément destinés à la location avaient progressivement été éliminées. Ces mesures comprenaient une combinaison de subventions, de prêts économiques et d'exemptions fiscales.

<sup>38</sup> BC Rental Housing Coalition (2017).



## ENCADRÉ XI : Terrains appartenant à la Ville et la *Community Land Trust* à Vancouver

La *Community Land Trust (CLT)* de la Colombie-Britannique s'est associée à des fournisseurs de logements sans but lucratif pour aménager ou préserver des milliers de logements abordables dans l'ensemble de la province. Dans le cadre de son partenariat avec la Vancouver Affordable Housing Agency, la CLT travaille actuellement à l'aménagement de plus de 1 000 logements sur des terrains fournis par la Ville de Vancouver par l'entremise de baux de 99 ans à un taux nominal. La Ville de Vancouver et la CLT prévoient des surplus d'exploitation qui pourront être utilisés pour l'expansion de logements abordables et l'amélioration de l'accessibilité pour les ménages à faible revenu vivant dans des logements de la CLT. Les surplus seront répartis entre la CLT et la Ville de Vancouver.

## Améliorer la coordination entre et dans tous les ordres de gouvernement

Tous les ordres de gouvernement mettent en œuvre d'importants programmes pour accroître l'offre de logements abordables sur le marché ou hors marché. Cependant, les programmes de logement sont souvent mal harmonisés et entrent parfois en conflit les uns avec les autres, ce qui peut retarder ou décourager les ensembles de logements souhaitables. Par exemple, des exigences différentes en matière de conception et d'environnement entre les programmes fédéraux et provinciaux créent des obstacles aux projets qui présentent des demandes pour plusieurs programmes (ce qu'on appelle le cumul des programmes), même si le financement fédéral et provincial peut être nécessaire pour créer des ensembles de logements abordables. Les exigences municipales de zonage d'inclusion peuvent ajouter une autre couche de discordances en appliquant un ensemble de critères d'admissibilité différent de ceux exigés

par les programmes provinciaux et fédéraux de logement abordable. Bien qu'une harmonisation parfaite soit peu probable, surtout lorsque les programmes reflètent les priorités politiques des différents organes législatifs et territoires, la plupart des programmes visent à accroître l'offre de logements abordables, ce qui offre des possibilités de flexibilité dans leur application.

## Défis actuels

### Le manque de coordination limite le bassin de demandeurs potentiels des programmes

Les longs délais d'approbation, l'incertitude et les critères conflictuels des programmes ajoutent tous des coûts, en temps et en argent, pour les demandeurs des programmes. Ces coûts peuvent restreindre le bassin de demandeurs potentiels, car ceux qui n'ont pas le budget ou le personnel nécessaire pour obtenir les approbations ne peuvent pas participer aux programmes.

### Les fonds fédéraux affectés à la construction ont une incidence limitée sans la collaboration des municipalités

Comme les approbations de changement de zonage peuvent prendre plusieurs années et qu'elles ne sont pas garanties, la SCHL exige habituellement que le zonage soit en place avant d'approuver le financement de l'aménagement des ensembles, plutôt que d'accorder une approbation conditionnelle lorsqu'une demande de changement de zonage est en cours d'examen. Il s'agit d'une occasion pour la SCHL de travailler avec les municipalités pour déterminer les ensembles qui, s'ils sont approuvés pour le changement de zonage, pourraient grandement accroître les répercussions du financement pour le logement abordable.

### Des exigences de programme strictes et des objectifs concurrents

De nombreux programmes provinciaux et fédéraux de logement visent à accroître l'offre de logements à la fois abordables, accessibles et écologiques. Bien que ces trois objectifs soient importants, le respect des exigences strictes en matière d'accessibilité et d'environnement entraîne souvent des coûts importants pour la construction et le réaménagement. Par conséquent, des critères trop stricts peuvent nuire davantage à l'offre de logements abordables que ces programmes sont conçus pour financer.

**Pour améliorer la coordination entre tous les ordres de gouvernement et au sein de ceux-ci, nous formulons les recommandations suivantes :**

- 17.** Afin de mieux répondre aux besoins en matière de logement des communautés des Premières Nations et de soutenir les initiatives de logement dirigées par des Autochtones, le gouvernement fédéral devra procéder à l'élaboration conjointe d'une stratégie sur le logement en milieu urbain, rural et nordique, et financer suffisamment les trois stratégies de logement des Autochtones qui reposent sur les distinctions.
- 18.** Les gouvernements fédéral et provincial doivent utiliser les taux d'intérêt qui n'ont jamais été aussi bas pour augmenter les plafonds d'endettement des programmes fédéraux et provinciaux offrant du financement économique à long terme pour soutenir l'aménagement de logements abordables. Les demandes des proposants devraient orienter les limites de financement, car ces programmes soutiennent les actifs de logement de longue durée qui contribueront à l'offre et à l'abordabilité des logements pendant plusieurs générations. En plus d'accroître le financement, les processus de demande devraient être simplifiés dans la mesure du possible afin de faciliter l'accès et un déploiement rapide.
- 19.** Tous les ordres de gouvernement devraient accorder à leurs fournisseurs de programmes de logement (y compris *BC Housing* et la SCHL) une plus grande souplesse pour harmoniser les exigences des programmes de logement abordable à celles des autres fournisseurs, ce qui permettrait d'offrir rapidement des logements abordables de qualité partout au pays à plus grande échelle. Voici des façons possibles d'améliorer la flexibilité :
  - a) Les programmes fédéraux s'en remettent aux codes provinciaux du bâtiment et de l'environnement.
  - b) Une souscription simplifiée pour les ensembles financés par les programmes de *BC Housing* et de la SCHL.
  - c) Une revue par la SCHL de ses exigences de souscription dans le but d'éliminer les exigences inutiles et de réduire les délais de traitement des demandes.
  - d) Une approbation conditionnelle de la SCHL des projets en cours d'examen pour le changement de zonage et, dans certains cas, le parrainage actif de ces demandes.
- 20.** Une offre de primes de densité par les administrations locales aux promoteurs de logements abordables qui reçoivent du financement fédéral et provincial pour la construction et le réaménagement. Ces primes pourraient dépendre de critères d'abordabilité à long terme ou plus approfondis pour une certaine proportion des logements exigée par le programme de financement de la construction.

## ENCADRÉ XII : Production de logements sur les terres Seḱákw

La Nation Squamish en est à l'étape préalable de l'aménagement d'un ensemble de 6 000 logements sur les terres de sa réserve Seḱákw, à la limite du quartier Kitsilano de Vancouver. Entre 10 et 30 % des logements seront des copropriétés à bail, le reste étant des logements locatifs. Puisque l'ensemble se trouve sur les terres de la réserve indienne de la Nation Squamish, il est soumis aux exigences de zonage et de permis d'aménagement de la Nation Squamish, et non aux exigences de la Ville de Vancouver.

Ce contexte réglementaire plus souple a permis à l'aménagement d'avoir plusieurs caractéristiques qui ne seraient pas permises en vertu des règles actuelles de la Ville, notamment une densité de construction plus élevée et des places de stationnement pour seulement 10 % des logements. À cet égard, le projet Seḱákw offre une vision des possibilités associées à un système d'aménagement de terrains moins restrictif.

Le projet Seḱákw met aussi en évidence le fait que les discussions sur le logement portent aussi toujours sur les terres. Comme les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique se sont engagés envers la réconciliation avec les communautés des Premières Nations, tous les ordres de gouvernement devraient tenter, si possible, de travailler avec elles à des ententes permettant aux terres de soutenir les objectifs collectifs tant pour les communautés des Premières Nations que pour la province.

Seḱákw fournit un exemple de la façon dont le retour des pouvoirs sur les terres aux communautés des Premières Nations peut également favoriser l'atteinte des objectifs provinciaux visant à soutenir la construction d'un plus grand nombre de logements. En ce sens, Seḱákw offre une voie à suivre pour la réconciliation coopérative qui pourrait être répétée à de nombreux endroits, surtout dans les régions métropolitaines de la Colombie-Britannique où la demande est forte.

## Assurer un traitement plus équitable des locataires et des propriétaires-occupants

Depuis des décennies, les politiques canadiennes sur le logement ont incité les ménages à acheter leur logement plutôt qu'à le louer. Être propriétaire signifie moins de vulnérabilité par rapport au contrôle des propriétaires-bailleurs, une protection contre la hausse des loyers, la capacité d'investir dans des améliorations qui conviennent aux ménages et l'accès à de possibles gains en capital. Aujourd'hui, les gouvernements fédéral et provinciaux continuent de faire la promotion de l'accession à la propriété au moyen d'une combinaison de subventions et de mesures incitatives directes et indirectes. Grâce à des avantages fiscaux, les Canadiens ont été encouragés à considérer l'investissement dans le logement comme une première voie vers la création de richesse et la sécurité économique. Au fil du temps, cette caractéristique du régime fiscal a sans doute incité les Canadiens à investir davantage dans le logement en propriété qu'ils n'auraient investi si le logement était imposé comme les autres biens ou actifs<sup>39</sup>.

Les gouvernements provinciaux et fédéral offrent des subventions fiscales destinées au marché locatif privé, comme l'exemption des loyers de la TPS et des remboursements de taxes pour les parcs locatifs neufs. Il existe également des programmes de prêts économiques qui visent à accroître l'offre de logements locatifs, comme l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL). Pour les locataires à faible revenu sur le marché privé, il existe également des subventions directes, comme le programme d'aide au logement pour les locataires âgés (SAFER) de la Colombie-Britannique et l'allocation pour le logement du Canada et de la Colombie-Britannique. Toutefois, ces mesures de soutien sont offertes à des groupes ciblés de locataires, tandis que la grande majorité des subventions liées au logement profitent à tous les propriétaires-occupants ou presque. En effet, les deux plus importantes subventions au logement au Canada sont l'exemption de l'impôt sur les gains en capital des résidences

principales et la non-imposition du revenu locatif théorique (voir l'annexe 9 pour une liste complète des mesures incitatives et des définitions).

Le Groupe d'experts reconnaît que l'accession à la propriété est un objectif largement répandu au Canada et que le fait de devenir propriétaire procure de nombreux avantages aux particuliers, aux familles et aux collectivités. Notre rapport n'a pas pour but de décourager activement l'accession à la propriété. Les recommandations de cette section visent plutôt à assurer un traitement plus équitable des locataires par rapport aux propriétaires-occupants.

## Défis actuels

### Les politiques favorisant l'accession à la propriété exacerbent l'inégalité des richesses

Grâce en partie aux avantages financiers liés à l'accession à la propriété, la plupart des Canadiens ayant les moyens d'acheter une habitation ont choisi d'être propriétaires plutôt que locataires. C'est aussi le cas en Colombie-Britannique, où près de 70 % des ménages sont propriétaires. Les niveaux élevés de propriétaires-occupants dans un contexte de hausse constante des prix ont contribué à une stratification du mode d'occupation en fonction du revenu; les ménages à faible revenu sont surtout des locataires, tandis que les ménages à revenu élevé sont surtout des propriétaires-occupants.

Cette stratification accentue l'inégalité des richesses entre les locataires et les propriétaires, car la valeur des logements a augmenté de façon spectaculaire au fil du temps et l'accession à la propriété est devenue un moyen de plus en plus important de constitution de la richesse pour de nombreux ménages<sup>40</sup>. Cela est particulièrement vrai dans les villes où les coûts sont élevés, comme Vancouver et Toronto, où l'augmentation de la valeur des logements a considérablement stimulé la valeur nette médiane au cours des dernières décennies. À Vancouver, par exemple, entre 1999 et 2019, la valeur médiane des résidences principales est passée de 366 000 \$ à 900 000 \$, en dollars constants<sup>41</sup>. La valeur nette des propriétaires-occupants, en particulier ceux qui n'ont pas de prêt hypothécaire, est beaucoup plus

<sup>39</sup> Pour une analyse de cette tendance à l'échelle internationale, consulter *The Economist* (2020).

<sup>40</sup> Une réponse stratégique aux avantages fiscaux accordés aux propriétaires-occupants pourrait être de rendre l'accession à la propriété plus accessible pour les locataires, par exemple en facilitant l'accès des ménages à faible revenu aux prêts hypothécaires. Toutefois, le fait de soutenir l'expansion de l'accession à la propriété en l'absence d'une augmentation de l'offre fera augmenter les prix des logements. En facilitant l'accès des ménages à des prêts hypothécaires, on pourrait aussi accroître l'endettement des ménages canadiens. L'endettement hypothécaire élevé crée un risque de déstabilisation du système financier en cas de forte baisse des prix des logements, comme cela s'est produit dans de nombreux pays pendant la crise financière de 2007-2008.

<sup>41</sup> Dollars constants de 2019, Statistique Canada (2020).

élevée que celle des locataires en Colombie-Britannique. Selon les données de 2016, la valeur nette moyenne des ménages propriétaires-occupants sans prêt hypothécaire était d'environ 1,7 million de dollars, et celle des ménages propriétaires-occupants avec prêt hypothécaire, d'environ 1,05 million de dollars. En comparaison, les ménages locataires avaient une valeur nette moyenne d'environ 182 000 \$<sup>42</sup>.

### Les politiques favorisant l'accession à la propriété sont souvent régressives

Bien que tous les propriétaires-occupants puissent profiter des exemptions fiscales, notamment en ce qui concerne les gains en capital sur les résidences principales et la non-imposition du loyer théorique (voir l'annexe 9 pour les descriptions), les avantages fiscaux de l'accession à la propriété tendent à s'appliquer de façon disproportionnée aux ménages à revenu ou à valeur nette élevée (voir ci-dessus). Les exemptions fiscales pour les propriétaires-occupants représentent également une perte de revenus pour les gouvernements, ce qui se traduit par une diminution du financement public offert aux personnes qui ont les plus grands besoins en matière de logement.

### Les propriétaires-occupants ont une influence politique disproportionnée

Les propriétaires-occupants, qui bénéficieront à la fois de la hausse de la valeur des logements et des avantages fiscaux qui leur sont accordés, ont également une influence politique considérable, car ils forment le plus grand groupe d'électeurs dans de nombreux territoires et leur participation électorale a tendance à être plus élevée que celle des locataires lors des élections locales.<sup>43</sup> Les représentants élus pourraient être réticents à prendre des mesures pour accroître considérablement l'offre et l'abordabilité des logements ou à modifier les politiques fiscales qui favorisent les propriétaires-occupants existants en raison des répercussions politiques possibles. Cette situation aggrave à son tour la pénurie de logements et les inégalités qu'elle accentue<sup>44</sup>.

### Pour assurer un traitement plus équitable des locataires et des propriétaires-occupants, nous formulons les recommandations suivantes :

21. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient modifier les programmes fiscaux afin de mieux harmoniser le traitement des locataires et des propriétaires-occupants. Cela comprend l'examen des répercussions de l'exonération des gains en capital découlant de la vente d'une résidence principale en tenant soigneusement compte de l'équité et de l'efficacité, et l'octroi d'un soutien comparable à d'autres formes de création de richesse.
22. En l'absence de changements à l'imposition des logements occupés par le propriétaire, le gouvernement fédéral devrait prévoir des mesures d'économie d'impôt pour les locataires afin de compenser le traitement fiscal favorable accordé à la propriété. Ces avantages fiscaux pourraient prendre la forme (sans toutefois s'y limiter) de ce qui suit :
  - a) Déduction fiscale ou crédit d'impôt pour le loyer annuel payé.
  - b) Un montant de cotisation au compte d'épargne libre d'impôt (CELI) d'un locataire, en plus du plafond habituel du CELI, comme première étape vers une plus grande neutralité du mode d'occupation dans le système d'impôt sur le revenu des particuliers. Le montant devrait correspondre à l'allègement fiscal offert aux propriétaires-occupants.
23. Le gouvernement de la Colombie-Britannique éliminerait progressivement la *Home Owner Grant* (subvention aux propriétaires d'habitations). L'argent ainsi économisé devrait servir à financer le logement social en plus des engagements pris dans le plan décennal.

<sup>42</sup> Les données sont tirées du fichier de microdonnées à grande diffusion (FMGD) de l'Enquête sur la sécurité financière de 2016 de Statistique Canada. Il est important de noter que ces chiffres sous-estiment probablement les différences dans la valeur nette entre les propriétaires-occupants et les locataires à vie, étant donné que les ménages qui ont vendu leur habitation pour passer à la location sont également pris en compte dans la valeur nette moyenne des ménages locataires.

<sup>43</sup> Dans plusieurs études canadiennes et internationales, il a été montré que la participation des propriétaires-occupants aux élections est plus élevée, en particulier aux élections locales. Voir par exemple Kushner et Siegel (2006).

<sup>44</sup> Voir Fischel (2001), McGregor et Spicer (2016), et Metcalf (2018) pour en savoir plus sur les mesures incitatives politiques pour les propriétaires-occupants.



## ENCADRÉ XIII :

### Note sur le traitement fiscal des propriétés résidentielles

Un des thèmes récurrents des consultations et des discussions du Groupe d'experts était le traitement fiscal des propriétés résidentielles. Plus particulièrement, la réticence des administrations locales à imposer des taux d'impôt foncier plus élevés aux propriétaires-occupants pour financer les services ou les aménagements locaux a été recensée comme étant un facteur qui contribue à la demande de logements, ce qui, combiné aux autres avantages fiscaux associés à l'accession à la propriété (mentionnés dans cette section), peut fausser les décisions d'investissement. De faibles taxes foncières (par rapport à la valeur des propriétés) réduisent également les coûts de possession pour les investisseurs détenant des propriétés résidentielles en tant qu'actifs, ce qui, conjugué aux taux d'intérêt historiquement bas, fait de la propriété un investissement particulièrement attrayant.

Pour remédier à ces distorsions de la demande tout en contribuant à l'augmentation de l'offre, les solutions envisagées comprenaient le passage à une taxe sur la valeur des terrains (plutôt que sur les immeubles construits), un rôle plus important des revenus de l'impôt foncier dans le financement des infrastructures et des aménagements, et un meilleur équilibre entre les taux d'imposition foncière des différentes catégories de propriétés (par exemple, résidentielle, commerciale et industrielle) afin de lier plus étroitement les coûts des services et des aménagements à ceux qui en bénéficient. Cependant, le Groupe d'experts est sensible aux difficultés politiques liées à une réforme de l'impôt foncier, en particulier les difficultés importantes telles que celles énumérées ici, car les propriétaires-occupants constituent souvent le groupe d'électeurs le plus important lors des élections locales.

Le Groupe d'experts a donc fait moins de recommandations au sujet de l'impôt foncier, mais celles-ci demeurent importantes, et il reconnaît que même de tels changements exigeraient un leadership fort. Par exemple, l'une des recommandations du Groupe d'experts est d'éliminer progressivement la subvention aux propriétaires, qui est actuellement offerte en entier aux propriétaires-occupants de la Colombie-Britannique dont la résidence principale est évaluée à 1 625 000 \$ ou moins. Le coût projeté de cette dépense fiscale pour l'exercice 2020-2021 est de 848 millions de dollars<sup>45</sup>. Bien que le Groupe d'experts soit d'avis que l'élimination progressive de cette subvention à l'accession à la propriété est souhaitable, l'un des inconvénients potentiels est qu'elle pourrait accroître l'opposition des propriétaires-occupants au changement de zonage dans les quartiers, qui fait généralement augmenter la valeur des propriétés et entraîne donc une hausse des taxes foncières.

Étant donné que les marchés du logement et l'imposition du logement sont étroitement liés, le Groupe d'experts recommande que tous les ordres de gouvernement tiennent compte des conséquences imprévues des politiques qui concentrent les avantages sur un groupe au détriment du reste de la population.

<sup>45</sup> Ce montant comprend l'allocation pour propriétaires-occupants des régions nordiques et rurales. Voir Ministère des Finances de la C.-B. (2020).

## 4. Annexes

### Annexe 1 : L'état de l'abordabilité dans les plus grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique

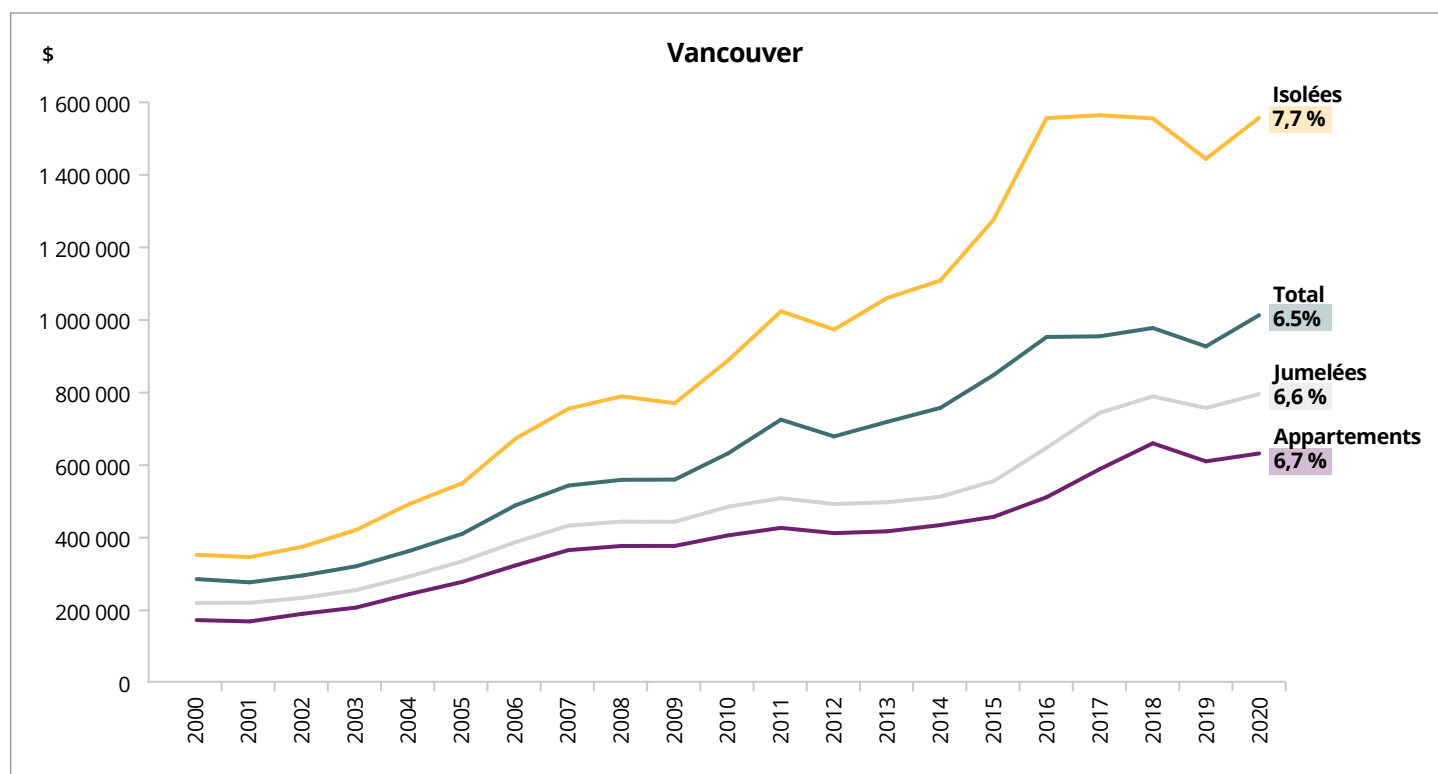
Cette annexe présente et traite des données sur l'état et l'évolution des coûts du logement dans les grands centres urbains de la Colombie-Britannique au cours des dernières années, explique pourquoi ces tendances sont importantes et souligne certaines des conséquences de ne pas s'attaquer globalement à l'abordabilité du logement.

Le coût du logement est en rapide augmentation dans les grands centres urbains de la Colombie-Britannique depuis de nombreuses années. La figure 10 illustre les tendances du

prix moyen des logements selon le type dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Vancouver, Victoria, Kelowna et Abbotsford-Mission.

Les hausses des prix ont été les mêmes dans les régions métropolitaines et parmi les types de logements de la Colombie-Britannique, les prix ayant augmenté particulièrement rapidement de 2001 à 2008 et depuis 2015. Les taux de croissance annualisés se sont situés dans une fourchette de 5,7 à 7,8 % entre 2000 et 2020, tandis que l'inflation générale dans la province s'est établie en moyenne à 1,6 % pendant la même période<sup>46</sup>. Les maisons individuelles de la RMR de Vancouver ont constitué un cas particulier, avec une croissance quasi persistante entre 2000 et 2016, année où de nouvelles taxes ont été imposées aux acheteurs étrangers.

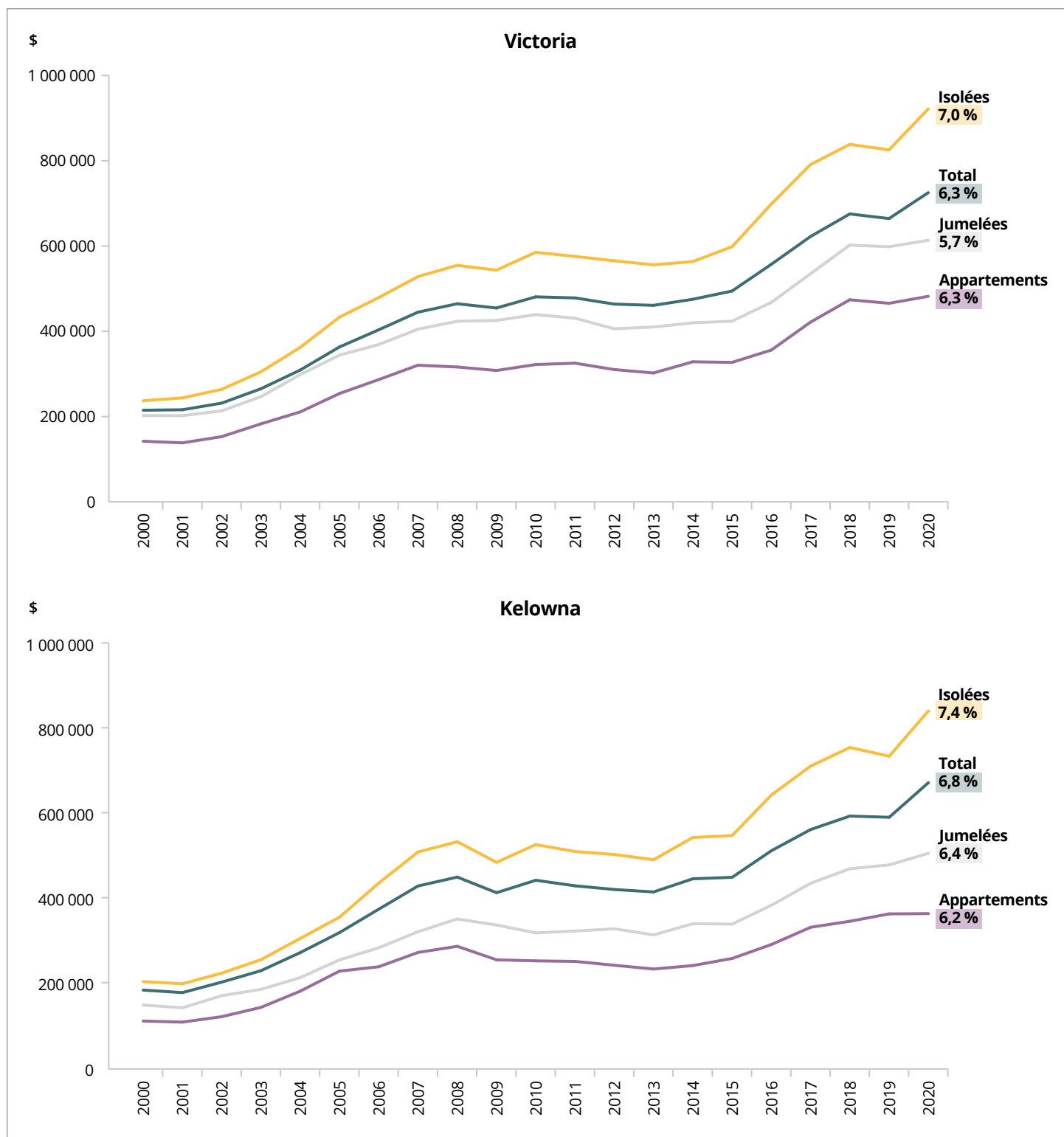
**Figure 10 : Prix MLS moyen par type de logement, RMR de la C.-B. – taux de croissance annualisé de 2000 à 2020 pour les étiquettes de données**



Source : L'Association canadienne de l'immeuble (ACI)

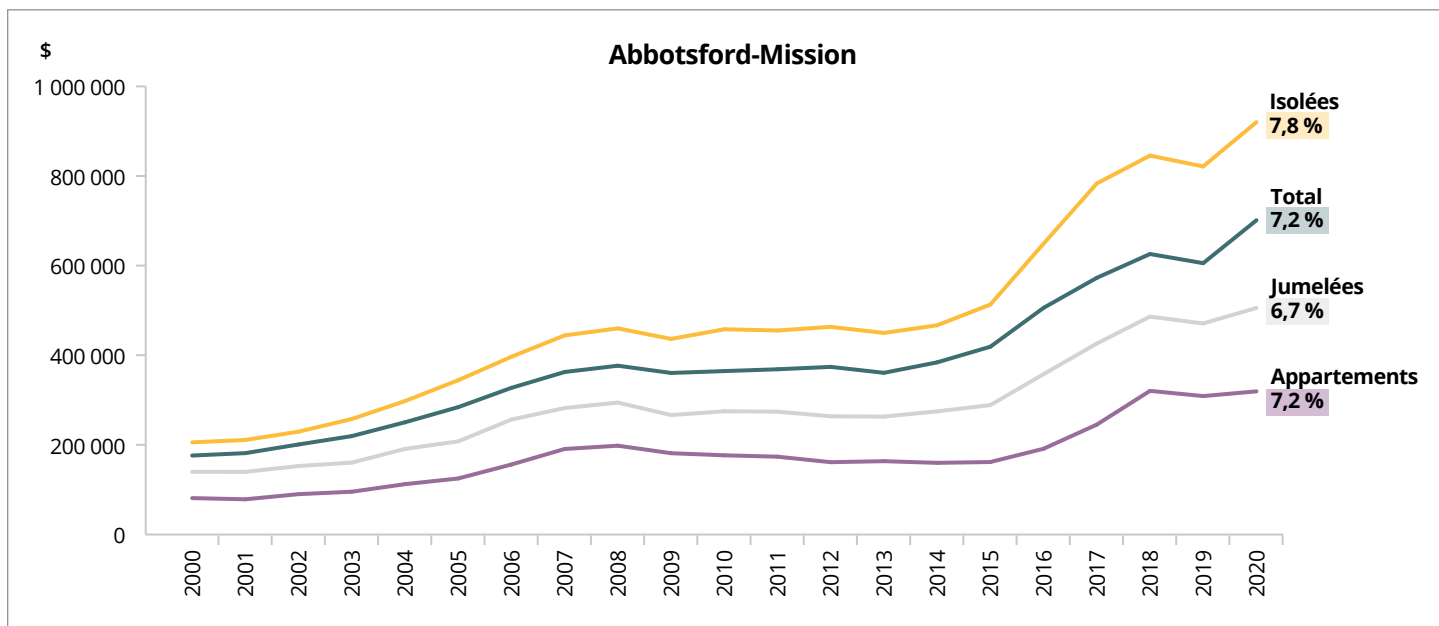
<sup>46</sup> Tableau 18-10-0005-01 de Statistique Canada.

Figure 10 : (à suivre)



Source : L'Association canadienne de l'immeuble (ACI)

Figure 10 : (à suivre)

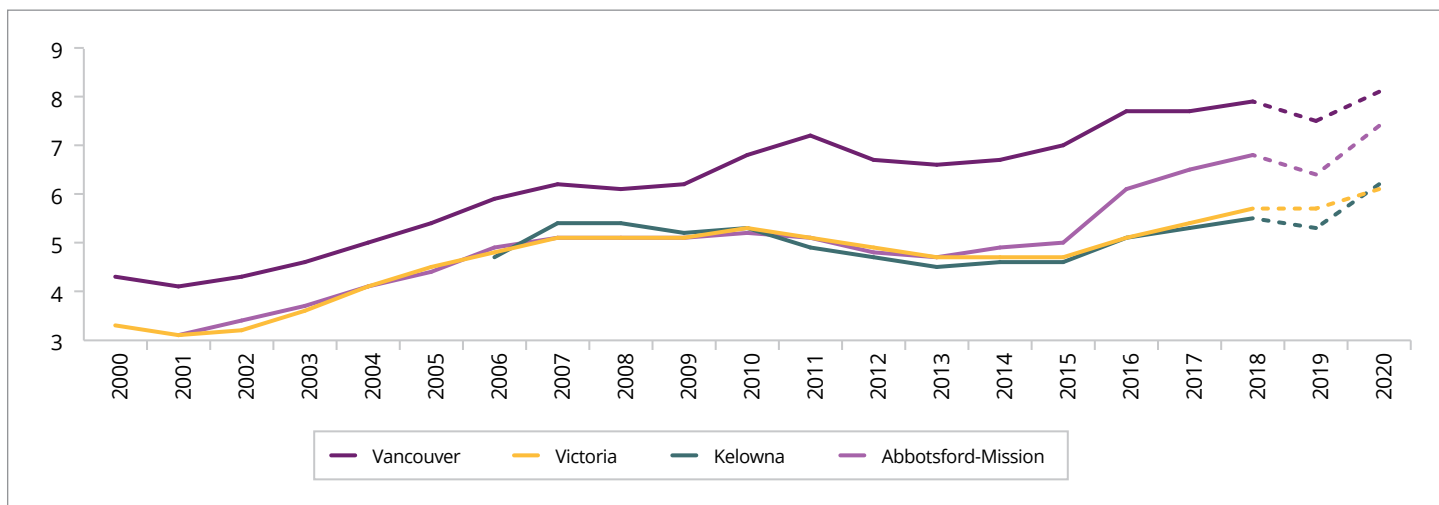


Source : L'Association canadienne de l'immeuble (ACI)

Malgré la croissance rapide des prix, la baisse des taux d'intérêt a augmenté la capacité de remboursement hypothécaire de presque tous les ménages. Ces facteurs, ainsi que la croissance du revenu des ménages, ont en grande partie compensé la hausse des prix pour garder le degré d'abordabilité du coût de détention d'une propriété en 2020 à des niveaux semblables à ceux de 2006, malgré la hausse importante du prix des habitations. Bien que les faibles taux

d'intérêt et la croissance des revenus aient compensé en grande partie la hausse des coûts du logement, les ménages ont de plus en plus besoin d'une mise de fonds et de prêts hypothécaires plus importants pour acheter une habitation. Les niveaux d'endettement élevés qui y sont associés rendent ces ménages plus vulnérables aux hausses possibles des taux d'intérêt, à la diminution du prix des logements ou aux pertes de revenu futures.

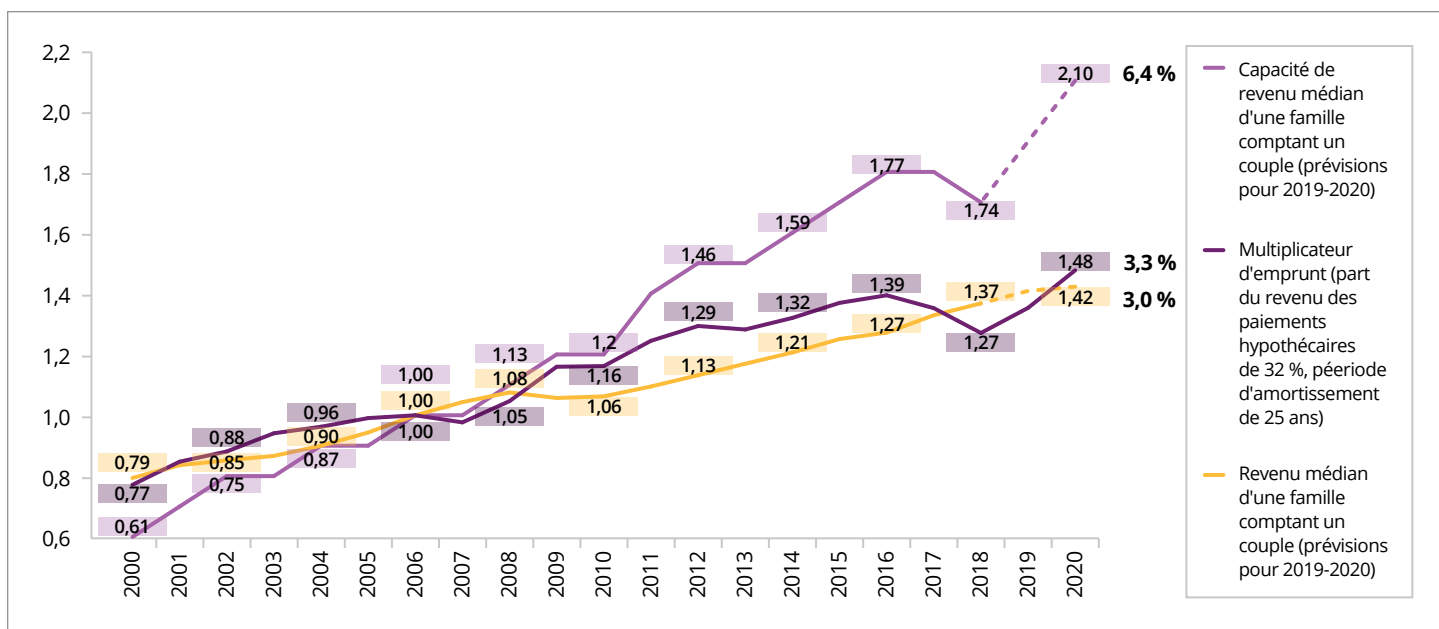
Figure 11 : Prix MLS médian (tous les types) divisé par le revenu médian des familles comptant un couple, RMR de la C.-B. – prévisions pour 2019-2020<sup>47</sup>



<sup>47</sup> Le revenu familial de recensement est disponible chaque année en fonction des déclarations de revenus. L'année 2018 était la plus récente année pour laquelle des données étaient disponibles au moment de la publication.

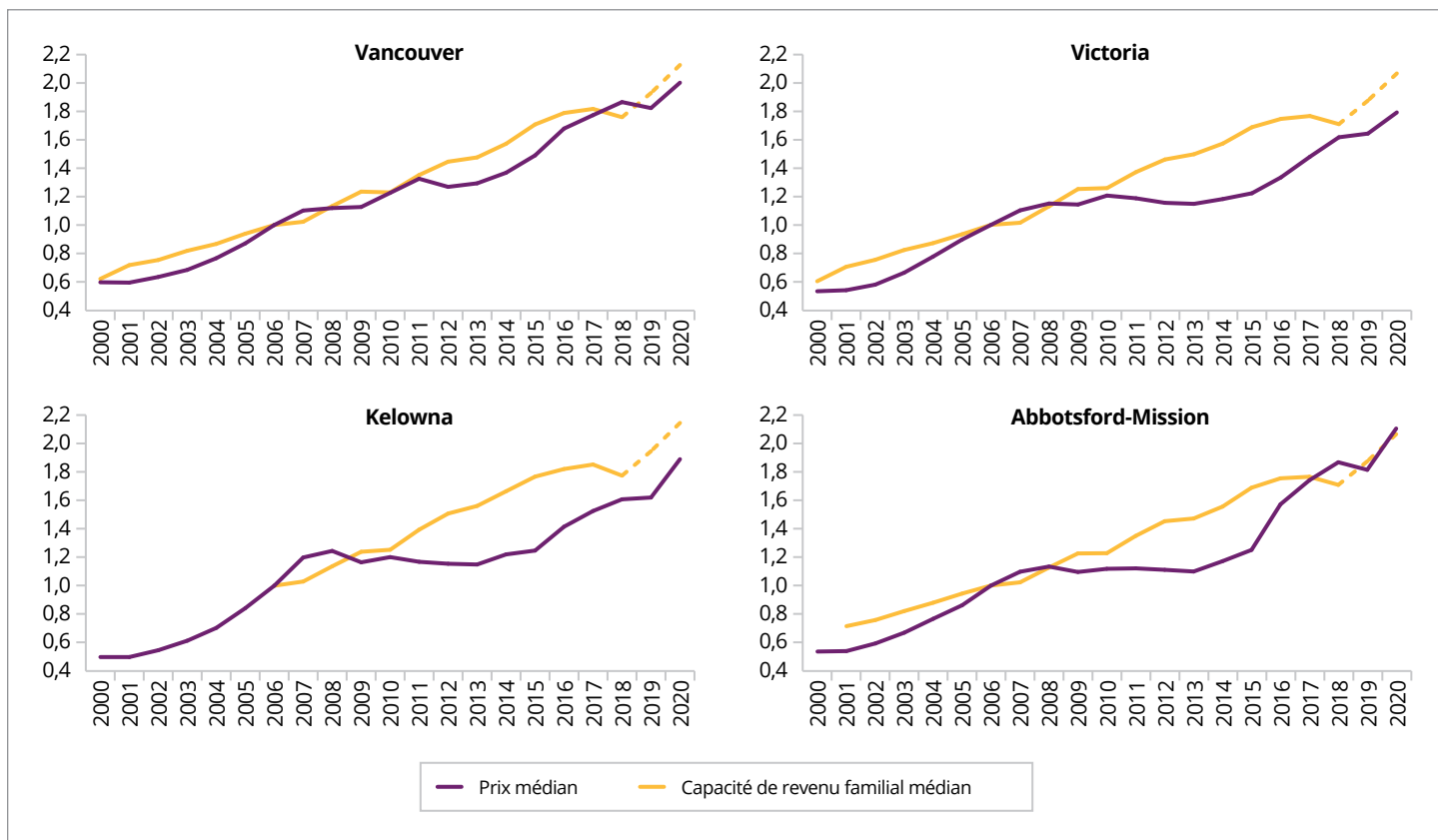


**Figure 12 : Revenu familial médian des familles comptant un couple en Colombie-Britannique (indexé 1 = 2006) – taux de croissance annualisé de 2000 à 2020 pour les étiquettes de données – prévisions pour 2019-2020**



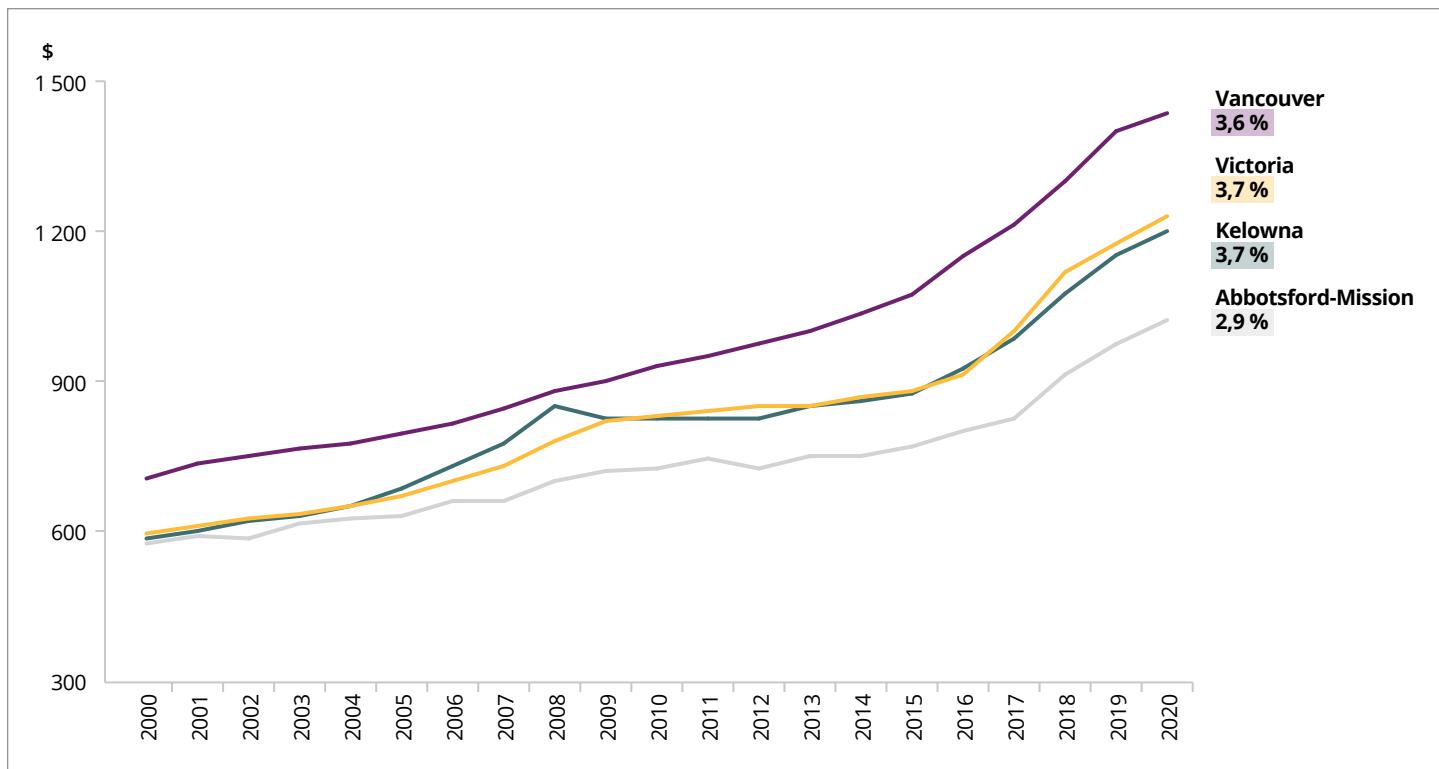
Sources : Statistique Canada et Ratehub

**Figure 13 : Capacité de revenu médian des familles comptant un couple et prix MLS médian, RMR de la C.-B. (indexé 1 = 2006) – prévisions pour le revenu 2019-2020**



Sources : Statistique Canada, Ratehub et ACI

**Figure 14 : Loyers mensuels médians, RMR de la C.-B. – taux de croissance annualisé de 2000 à 2020 pour les étiquettes de données**



Source : SCHL

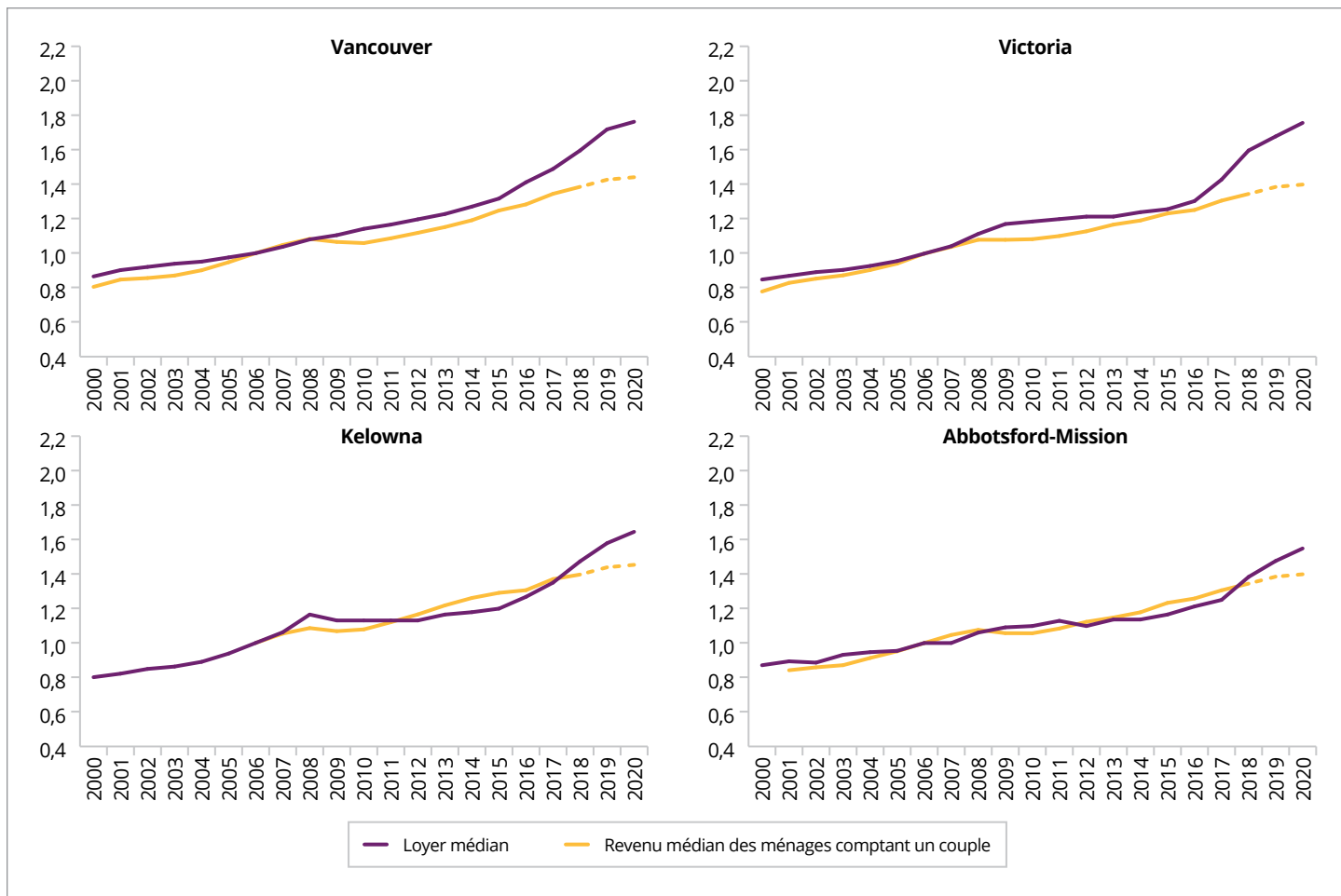
La hausse des loyers a été plus lente que celle du prix des logements, mais l'augmentation est rapide depuis 2015. Les loyers élevés et en hausse font directement baisser le niveau de vie des locataires, en particulier ceux dont le revenu est faible ou modeste, en réduisant le montant restant pour d'autres dépenses. Les loyers élevés limitent également la capacité d'épargne de nombreux locataires, ce qui rend l'accession à la propriété et d'autres objectifs financiers à long terme plus difficiles ou impossibles à atteindre. Le coût élevé des logements a aussi des répercussions économiques et sociales plus vastes, comme le fait de restreindre le choix de l'endroit où vivre ou de déménager, de limiter les possibilités économiques et de possiblement rendre l'économie moins productive et efficace en réduisant la mobilité de la main-d'œuvre.

**Tableaux 2 : Taux de croissance annualisé des loyers médians de 2015 à 2020**

RMR	Taux
Vancouver	6,0 %
Victoria	6,9 %
Kelowna	6,5 %
Abbotsford-Mission	5,9 %

Source : SCHL

Figure 15 : Loyers mensuels médians et revenu médian d'une famille comptant un couple, RMR de la C.-B. (indexé 1 = 2006) – prévisions pour le revenu 2019-2020



Sources : Statistique Canada et SCHL

Comme le montre le tableau 3 ci-dessous, une proportion beaucoup plus élevée de locataires que de propriétaires éprouvent des problèmes d'abordabilité du logement. En 2016, les locataires étaient plus de deux fois plus nombreux que les propriétaires en Colombie-Britannique à consacrer

plus de 30 % du revenu de leur ménage au logement. Étant donné l'augmentation des loyers depuis 2015 (voir le tableau 2), les problèmes d'abordabilité avec lesquels de nombreux locataires doivent composer se sont aggravés depuis qu'ils ont été recensés pour la dernière fois.

Tableaux 3 : Pourcentage des ménages consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement

	2016		2011		2006		2001	
	Locataire	Propriétaire	Locataire	Propriétaire	Locataire	Propriétaire	Locataire	Propriétaire
<b>Canada</b>	40	17	40	19	40	18	40	16
<b>C.-B.</b>	43	21	45	24	43	23	44	21
<b>Vancouver</b>	44	25	45	28	43	27	43	24
<b>Victoria</b>	44	19	47	23	44	21	45	19
<b>Kelowna</b>	46	19	50	25	48	23	46	20
<b>Abbotsford-Mission</b>	39	20	40	26	43	21	42	24

Source : Statistique Canada



Les villes ont besoin de personnes aux compétences, à l'expérience et aux connaissances variées. Tout le monde, qu'il s'agisse de serveurs, de fournisseurs de services de garde d'enfants, d'employés d'épicerie ou d'ambulanciers, contribue à la qualité de vie et au dynamisme des villes, tout en cherchant et en créant des occasions d'exploiter au maximum leurs compétences. En étant plus accessibles et abordables pour les travailleurs et les familles de tous genres, y compris les nouveaux arrivants de partout dans le monde, les villes peuvent contribuer et contribuent de façon importante à la prospérité actuelle et future du Canada.

Les difficultés que vivent les ménages à faible revenu pour trouver un endroit où vivre raisonnablement proche des lieux de leur travail et des commodités urbaines ne sont qu'une des façons dont l'accès au logement alimente les inégalités croissantes. Pendant que de nombreux ménages à revenu élevé ont réalisé d'importants gains en capital latents sur leur logement, les ménages à faible revenu peuvent avoir de la difficulté à trouver un logement locatif. Les tensions sont encore plus fortes si les propriétaires cherchent à limiter le développement d'un plus grand nombre de logements collectifs, comme les logements locatifs, dans les centres urbains qui offrent plus de possibilités d'emploi.



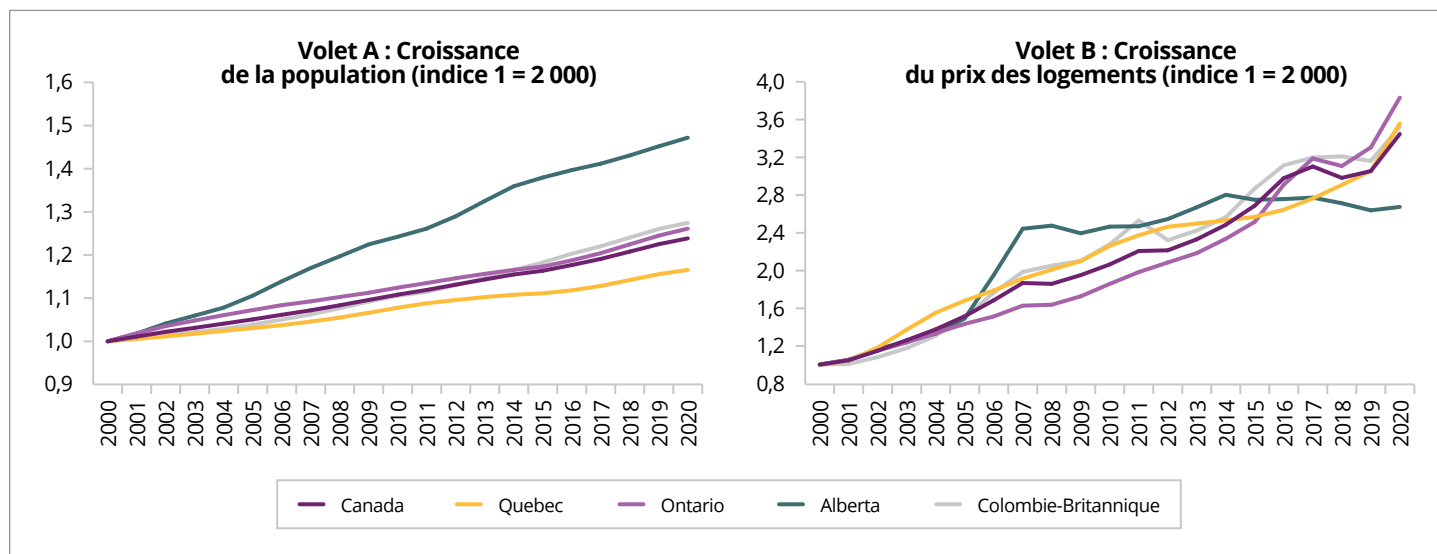
## Croissance démographique et prix des habitations

Le volet A de la figure 16 ci-dessous montre que la croissance démographique en Colombie-Britannique, ainsi qu'en Ontario et au Québec, a été beaucoup plus lente qu'en Alberta depuis 2000. En revanche, le volet B de la figure 16 montre que les prix des habitations ont beaucoup plus augmenté en Ontario et en Colombie-Britannique, et de plus en plus au Québec, par rapport à l'Alberta. Pourtant, l'Alberta a atteint sa forte croissance démographique grâce à la croissance plus lente du prix des habitations. Cela met en évidence un compromis commun qui peut être observé dans les villes partout dans le monde : les pressions sur la croissance des villes se manifestent soit par une croissance démographique plus rapide, une offre accrue de logements et des prix des logements plus modérés d'une part, ou par un ralentissement de la croissance démographique, une baisse de l'offre de logements et la hausse du prix des habitations de l'autre<sup>48</sup>. Bien qu'un afflux de population plus important puisse contribuer à la hausse du prix des habitations, cette hausse peut aussi inciter certains résidents à quitter la région et en dissuader d'autres de s'y installer, ce qui limite les possibilités économiques et le potentiel à long terme d'une région.

Les coûts du logement sont un facteur clé qui influe sur les décisions des ménages quant à l'endroit où vivre et au déménagement. Des coûts élevés du logement dissuadent les nouveaux arrivants tout en incitant d'autres personnes à vendre et à partir. Les travailleurs qui n'ont pas les moyens de se loger dans ces marchés font face à des trajets plus longs et pourraient même être dissuadés entièrement de travailler dans la région<sup>49</sup>, ce qui augmente la probabilité d'un resserrement du marché du travail.

La mobilité interprovinciale a généralement diminué au Canada<sup>50</sup>, mais à notre connaissance, aucune recherche récente ne s'est concentrée sur le lien entre ces tendances et le prix des habitations. Un examen rapide des mouvements de population signalés fait ressortir les endroits où les prix élevés des logements pourraient avoir des répercussions économiques. Le volet A de la figure 17 illustre comment la population de la RMR de Vancouver a diminué au profit du reste de la province (tout en continuant de croître globalement), une tendance qui s'est accélérée depuis 2013, année où les prix des logements ont commencé à augmenter considérablement. Comme l'indique le volet B, ces mouvements correspondent à la réinstallation des travailleurs des groupes d'âge intermédiaires. À l'inverse, les RMR de Victoria et de Kelowna ont clairement bénéficié de la migration intraprovinciale pendant la même période.

**Figure 16 : Croissance du prix moyen du logement et de la population au Canada, en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec**



Sources : Tableau 17-10-0005-01 de Statistique Canada et ACI

<sup>48</sup> Pour des résultats semblables aux États-Unis, voir l'exemple de Glaeser (2007).

<sup>49</sup> Caldera Sánchez et Andrews (2011).

<sup>50</sup> Saunders (2018).

Figure 17 : Tendances des mouvements de population, par RMR de la C.-B. (volet A)



Source : Statistique Canada 17-10-0136-01

Figure 17: Tendances des mouvements de population, par RMR de la C.-B. (volet B)



Source : Statistique Canada 17-10-0136-01

## Planification de l'offre future

Les villes ont un grand potentiel économique et social. Le logement abordable est la pierre angulaire des villes qui permet aux résidents actuels et futurs d'accéder à l'emploi, à l'éducation et aux loisirs. Il peut être difficile d'assurer une quantité suffisante de logements en raison du temps et des coûts nécessaires pour construire des logements. Il est donc essentiel que les villes et les régions urbaines demeurent souples tout en étant sensibles aux pressions de la croissance.

Prévoir la croissance démographique peut être difficile, car cela n'implique pas seulement les logements supplémentaires nécessaires pour accueillir les nouveaux arrivants, mais aussi des options de transport, des infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, et d'autres services et installations locaux essentiels. En effet, pour ce faire, il faudra répondre à des questions importantes. Comment l'emplacement des emplois évoluera-t-il au fil du temps dans une région urbaine à mesure que la mixité des secteurs changera ou que la technologie permettra de resserrer les liens avec les espaces de travail physiques? Quelles seront les répercussions du vieillissement de la population sur les types de logements à construire? Comment le transport et le logement peuvent-ils être aménagés de manière coordonnée dans l'ensemble de la région?

L'incertitude associée à ces questions est importante, ce qui signifie que les processus de planification de la croissance et d'aménagement du territoire doivent pouvoir s'adapter. Cela est particulièrement vrai pour les projections démographiques, qui guident en bout de compte les décisions de planification de la croissance. L'annexe 4 montre comment les projections démographiques, à elles seules, ne suffisent pas à quantifier les besoins en matière d'offre de logements, mais complètent plutôt d'autres indicateurs importants de la demande.

L'offre de logements neufs provient évidemment de la construction de logements supplémentaires. Cependant, étant donné la disponibilité limitée de terrains aménageables vacants dans la vallée du bas Fraser, la région de la capitale et l'Okanagan, une grande partie de cette nouvelle offre devra provenir du réaménagement du parc existant et de l'adaptation de terrains qui sont consacrés à d'autres

utilisations ou actuellement sous-utilisés. Par exemple, les terrains actuellement utilisés par les centres commerciaux et leurs places de stationnement extérieures peuvent être réaménagés pour le logement. En améliorant la flexibilité de l'urbanisme et de la gouvernance de l'utilisation des terrains et des processus connexes, de telles transformations peuvent se produire plus rapidement.

Les logements neufs ont tendance à être plus chers, ce qui signifie qu'ils ne servent pas directement tous les segments de la population. Toutefois, la construction de logements est essentielle à un processus de « filtrage » qui, comme mentionné dans l'encadré iv, est un moyen essentiel d'améliorer l'abordabilité dans le marché<sup>51</sup>. Le filtrage est le processus par lequel des logements récemment construits et plus chers sont achetés par des ménages à revenu élevé qui, en déménageant dans ces logements plus chers, libèrent de l'espace dans des logements relativement plus abordables. Ces logements, plus âgés et moins bien équipés, sont généralement moins chers. Autrement dit, une grande partie des logements qui sont considérés comme plus abordables aujourd'hui ont été construits à l'origine comme des logements haut de gamme ou même de luxe qui se sont dépréciés depuis par rapport aux constructions récentes. Une offre suffisante de logements neufs, même s'ils sont plus chers, se transforme en une offre abordable pour les personnes à faible revenu au fil du temps. Ce processus peut cependant être retardé ou se dérouler très lentement dans les marchés où l'offre n'est pas suffisante, car les logements plus vieux risquent davantage de s'embourgeoiser, puisque les ménages à revenu élevé sont en concurrence plus directe avec les ménages à faible revenu pour obtenir des logements qui se font rares.

Pour que le processus de filtrage soit efficace, les nouveaux logements ne doivent pas simplement remplacer les anciens logements plus abordables sur une base individuelle, mais plutôt s'ajouter au parc total de logements dans toutes les fourchettes de prix. Il est également important que l'offre de logements neufs réponde à l'évolution de la demande de logements. Le processus de filtrage est moins susceptible de réussir si, par exemple, les ménages à revenu plus élevé n'ont pas accès à des logements de meilleure qualité ou si les ménages âgés ne peuvent pas emménager dans des logements adéquats plus petits<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Au-delà des sources décrites à la case iv du présent rapport, l'incidence du filtrage est analysée dans Rosenthal (2014) et Mast (2019).

<sup>52</sup> Quigley et Raphael (2004).



## Annexe 2 : Étude de cas sur les tendances de l'offre dans la région de Vancouver

Cette section examine les tendances de l'offre de logements dans la région de Vancouver (la région métropolitaine de recensement de Vancouver). La croissance de la population et du revenu entraînera une augmentation de la demande de logements, tout comme la baisse soutenue des taux d'intérêt. Par conséquent, une offre croissante de logements est essentielle pour maintenir l'abordabilité à un moment où la demande augmente.

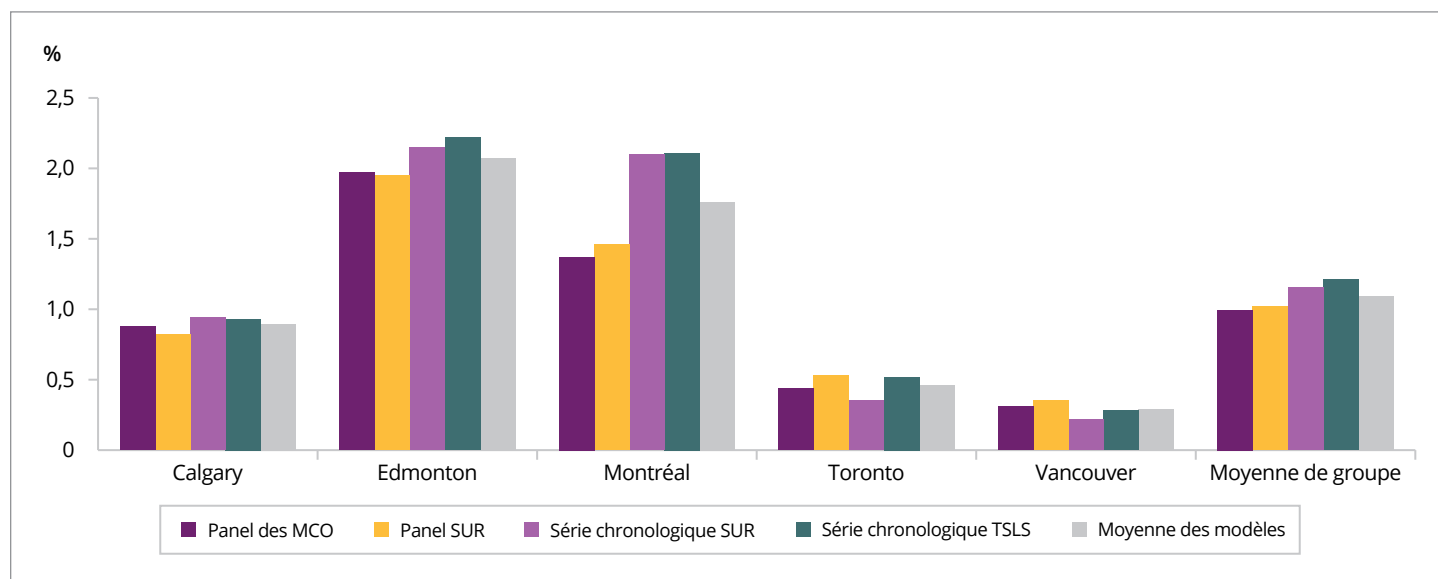
### La réactivité de l'offre a été lente dans la région de Vancouver

Dans son rapport de 2018, *Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada*, la SCHL a constaté que la réactivité de l'offre

de logements (aussi appelée « élasticité ») dans la région de Vancouver accusait un retard par rapport aux autres régions métropolitaines, notamment Edmonton et Montréal (figure 18).

La réactivité de l'offre est un indicateur essentiel de la santé et de la flexibilité d'un système de logement. Des analyses effectuées partout dans le monde ont révélé que le prix des habitations est plus élevé dans les villes où la réactivité est faible, tant en valeur absolue que par rapport au revenu des ménages. En effet, l'abordabilité est un problème d'Auckland à San Francisco, en passant par New York et Londres, chacune de ces villes étant caractérisée par une faible réactivité de l'offre de logements. Dans une région où la demande est forte et la réactivité de l'offre de logements est faible, le prix des logements devrait augmenter en fonction des revenus et de la population locaux. Un tel marché risque également d'attirer des spéculateurs qui en viendront à considérer le logement comme un « pari à sens unique ».

**Figure 18 : La SCHL a constaté que la réactivité de l'offre de logements dans la RMR de Vancouver était faible**

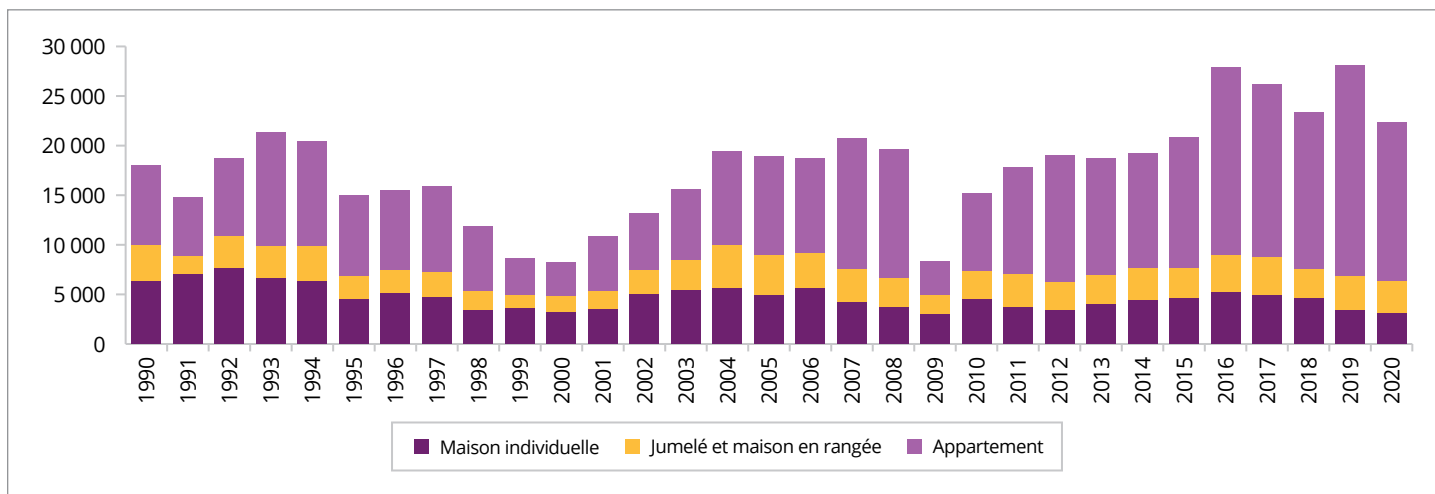


Source : SCHL (2018)

Comme le montre la figure 19, le système d'offre de logements de la région de Vancouver a finalement réagi à la hausse des prix. Les mises en chantier d'habitations ont augmenté, mais la réaction a été lente et est arrivée bien après la hausse des prix des habitations. De 1990 à 2015, la tendance des mises en chantier d'habitations est demeurée à peu près constante dans le Grand Vancouver (avec des fluctuations cycliques) et a rarement dépassé 20 000 logements par année. Cependant, étant donné la tendance à la hausse constante des prix, la récente hausse de l'offre n'a pas été suffisante pour rétablir ou améliorer significativement l'abordabilité.

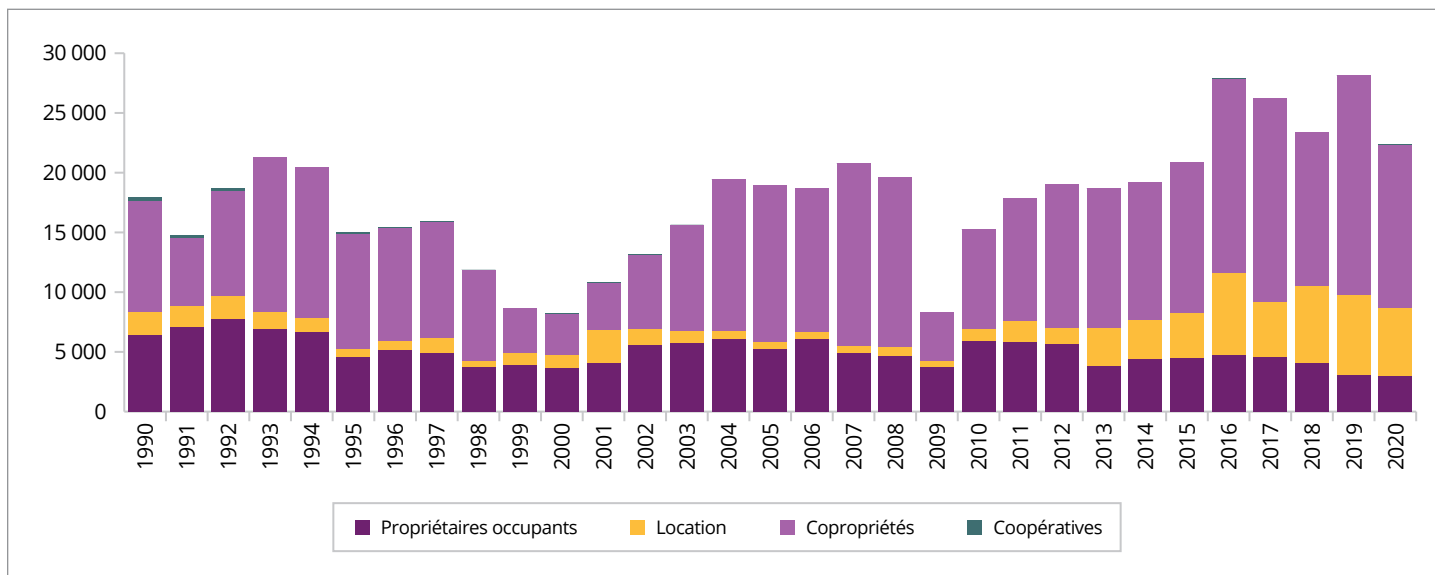
La figure 20 répartit cette croissance de l'offre, en montrant que bon nombre des nouveaux logements dans la RMR de Vancouver sont des logements en copropriété. Même si les hausses de prix ont particulièrement touché les maisons individuelles, qui ont tendance à avoir une plus grande superficie habitable, la réponse de l'offre a été plus forte pour les logements en copropriété, qui fournissent généralement moins d'espace habitable. La construction d'immeubles locatifs a également augmenté depuis 2016, mais par rapport à un niveau historiquement bas.

Figure 19 : Mises en chantier dans la RMR de Vancouver, selon la forme bâtie



Source : SCHL

Figure 20 : Mises en chantier dans la RMR de Vancouver, par marché cible



Source : SCHL

Ces tendances globales laissent entrevoir un système de logement qui ne réagit pas rapidement à l'évolution de la demande. Pour mieux comprendre ce qui se passe dans la RMR de Vancouver, il faut étudier davantage les données à une échelle plus locale. À cette fin, nous examinons de plus près les données et soulignons d'importantes divergences géographiques qui sous-tendent les conditions de l'offre de logements.

## Les tendances locales en matière de logement indiquent une offre réduite dans les secteurs situés très près du centre-ville de Vancouver

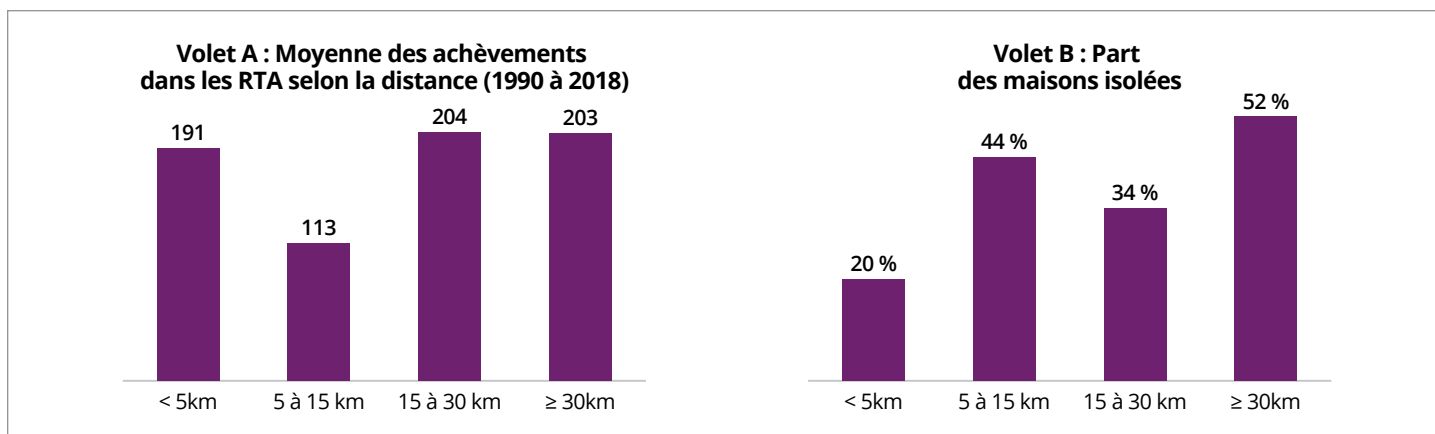
Une façon courante de quantifier les effets des tendances en matière de logement consiste à examiner leur évolution par rapport à la distance des centres-villes ou de tout autre nœud central de l'activité économique. Dans notre cas, nous considérons ce nœud comme étant le quartier des affaires central situé dans la péninsule du centre-ville de Vancouver. Une grande partie de l'activité commerciale s'est toujours déroulée dans ces lieux, ce qui a incité les travailleurs à déménager dans les régions périphériques ou de se déplacer à partir de ces régions<sup>53</sup>.

Cependant, la concentration de l'activité commerciale dans les quartiers des affaires centraux fait que les terrains dans ces secteurs sont généralement chers. Par conséquent, les

logements construits tendent à être plus hauts et plus denses afin de réaliser des économies sur le prix des terrains. Comme le prix des terrains est généralement plus bas à l'extérieur des centres-villes, les types de logements plus bas et moins denses deviennent plus répandus dans ces régions. Par conséquent, les maisons individuelles seront construites là où le prix des terrains est faible, habituellement en banlieue. En raison de ces facteurs économiques, la densité de logement est généralement plus élevée dans les centres-villes que dans les banlieues.

Le prix des terrains situés près des centres-villes a tendance à augmenter en fonction de la croissance économique et démographique à long terme. Cette tendance se manifeste au fil du temps, et dans de nombreuses villes, la tendance a également mené à la densification, car des maisons individuelles plus petites ont été transformées en logements collectifs dans les zones où la valeur des terrains est élevée près des centres-villes. Notre premier signe de difficultés dans le système d'offre de logements du Grand Vancouver est que cette tendance à la baisse de la densité et à l'augmentation de la distance par rapport au centre-ville est différente. Elle présente plutôt un motif en forme de U. Le volet A de la figure 21 illustre la tendance des logements achevés de 1990 à 2018, selon la distance par rapport au quartier des affaires central de Vancouver. Les logements achevés sont proportionnellement moindres dans les districts situés de 5 à 15 km du quartier des affaires central et dans les secteurs plus éloignés.

**Figure 21 : Incidence de la distance sur le logement selon la distance par rapport au centre-ville de Vancouver, par région de tri d'acheminement (RTA)**



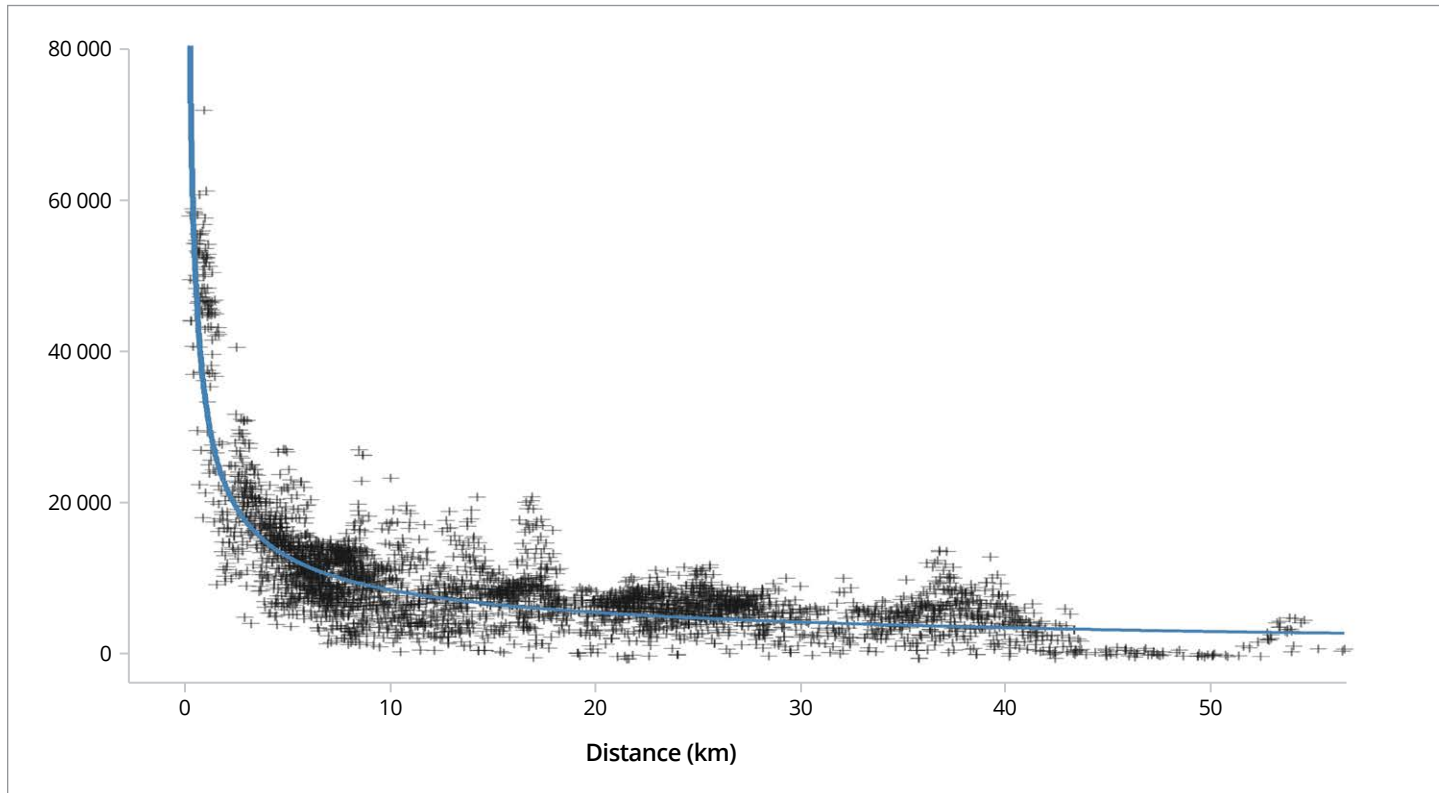
Source : SCHL

<sup>53</sup> Bien que le Grand Vancouver compte de nombreux centres d'emploi, le dernier recensement confirme que la Ville de Vancouver est la principale destination des déplacements domicile-travail dans le Grand Vancouver. En effet, même si Surrey croît plus rapidement que Vancouver et deviendra probablement la ville la plus peuplée de la région à long terme, la plupart des navetteurs de Surrey travaillent dans d'autres villes, tandis que Vancouver est un bénéficiaire net des travailleurs qui se déplacent à partir des collectivités avoisinantes. Pour en savoir plus sur l'importance continue de Vancouver en tant que centre d'emploi, voir <https://doodles.mountainmath.ca/blog/2017/11/29/journey-to-work/>, <https://vancouver.ca/files/cov/social-indicators-profile-city-of-vancouver.pdf> (en anglais seulement).

Cette tendance à l'achèvement de logements dans le Grand Vancouver mène à une situation où même les secteurs relativement proches du principal quartier des affaires de la région (centre-ville de Vancouver) présentent des densités relativement faibles. La figure 22 montre la densité par district par rapport à une prédiction théorique approximative. Plus près du quartier des affaires central, le gradient de densité est beaucoup plus élevé qu'à des endroits situés dans la bande de 5 à 15 km. Plus loin encore, la densité augmente avec la distance pour atteindre un niveau plus élevé que prévu. Cette tendance semble indiquer que le système d'offre de logements est modifié par d'autres facteurs que l'incidence simple du temps et des coûts de déplacement.

Bien sûr, la région de Vancouver est polycentrique. En d'autres termes, bien que le centre-ville de Vancouver demeure un centre essentiel de l'activité économique et des emplois relativement bien rémunérés, la région compte de nombreux autres noyaux ou « nœuds » urbains, notamment des centres-villes plus anciens, comme New Westminster, et des îlots de densité et de commerce plus récents, comme Metrotown à Burnaby, Surrey City Centre et Coquitlam Town Centre. La stratégie de croissance régionale<sup>54</sup> du Grand Vancouver stimule également l'aménagement de centres de croissance désignés dans l'ensemble de la région, notamment près des principales plaques tournantes du transport. Cependant, un autre facteur fondamental mentionné tout au long des consultations menées par le Groupe d'experts est

**Figure 22 : Densité et distance dans la RMR de Vancouver (modèle élémentaire ou modèle à variable spatiale décalée)**



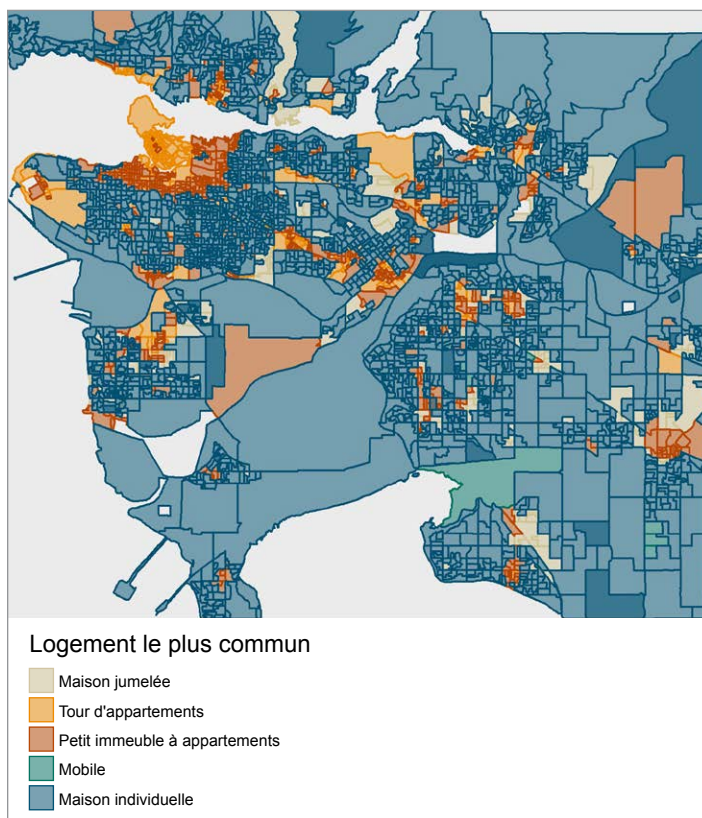
Source : Statistique Canada, Recensement de 2016

<sup>54</sup> Voir : <http://www.metrovancouver.org/services/regional-planning/metro-vancouver-2040/about-metro-2040/Pages/default.aspx> (en anglais seulement).



la prévalence continue des maisons individuelles à proximité du noyau urbain régional. On peut le voir dans la figure 23, qui montre les types de logements les plus courants par district (également résumés dans le volet B de la figure 21). Comme le montre la figure 24, la majorité des maisons individuelles correspondent très étroitement à ce qu'il est permis de construire conformément aux lois de zonage<sup>55</sup>. Les maisons individuelles couvrent des régions où le prix sans restriction des terrains est très élevé, ce qui semble indiquer qu'ils pourraient soutenir une densité beaucoup plus élevée.

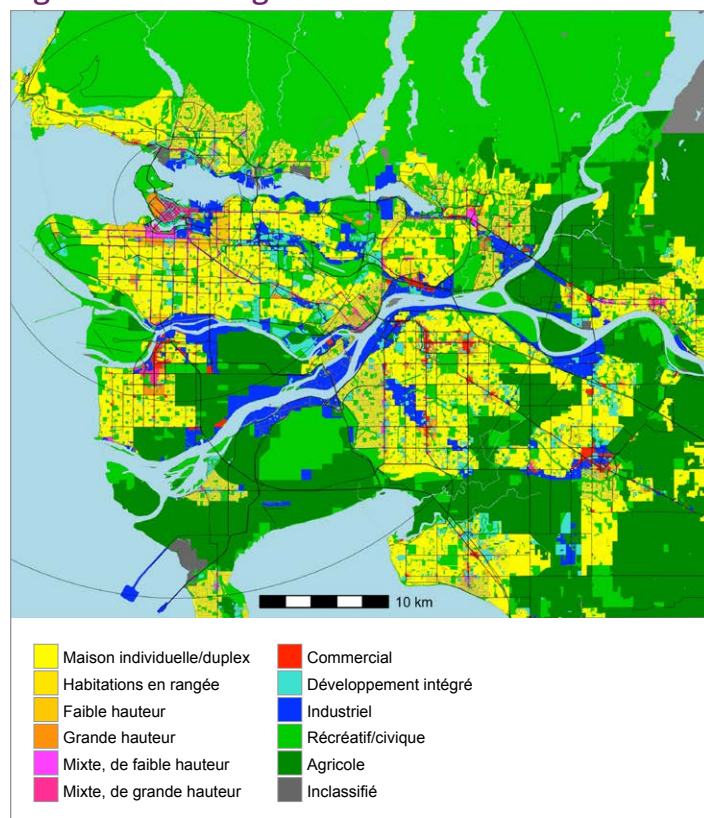
**Figure 23 : Classification simple des logements, RMR de Vancouver**



Source : Statistique Canada

La figure 24 montre à quel point les règlements de zonage des maisons individuelles (notamment dans la ville de Vancouver) faussent les tendances de l'offre. La construction d'immeubles d'appartements, généralement un type de logement plus abordable, est nettement inférieure dans la zone de 5 à 15 km. La construction de ces types de logements plus abordables à plus de 15 km du centre-ville pourrait prolonger les déplacements des travailleurs qui y vivent ou les amener à chercher un emploi plus près de chez eux, ce qui nuirait à l'efficacité du marché du travail régional.

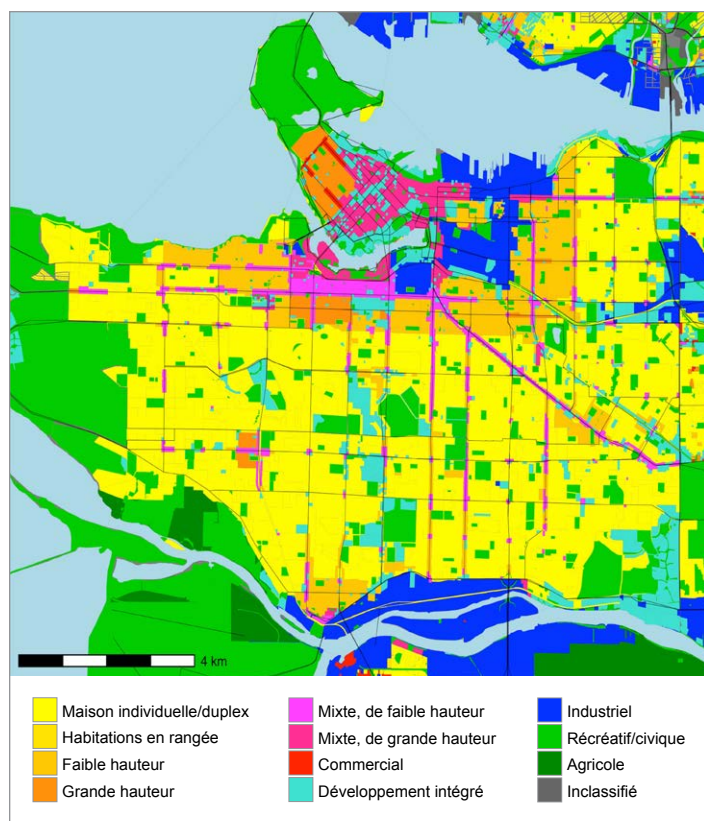
**Figure 24A : Zonage du Grand Vancouver**



Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

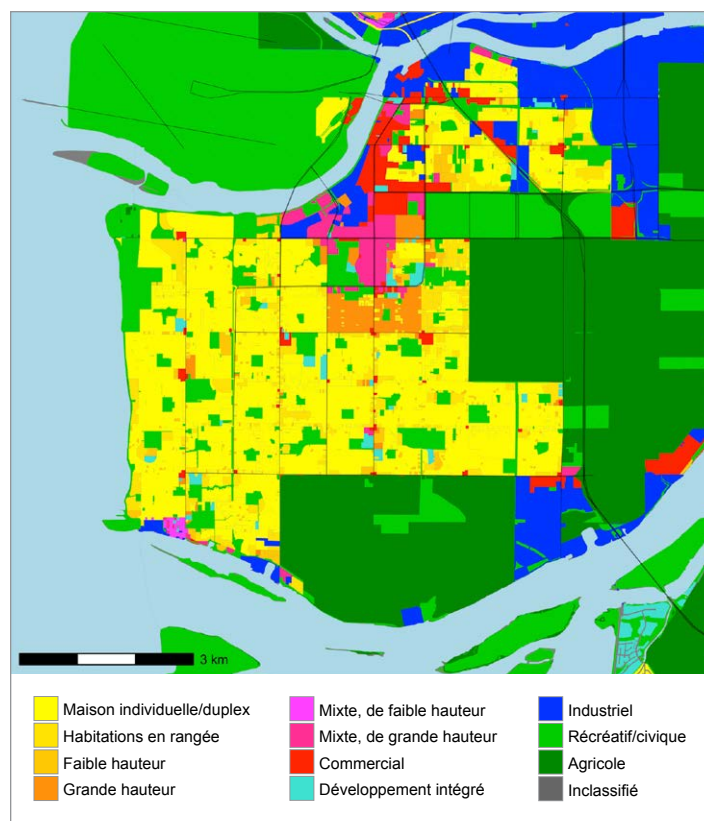
<sup>55</sup> Pour une discussion plus approfondie sur le zonage dans le Grand Vancouver, voir *UBC Sociology Zoning Project* [https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/121/2021/06/UBCSociologyZoningProject\\_appendix\\_3.pdf](https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/121/2021/06/UBCSociologyZoningProject_appendix_3.pdf) (en anglais seulement), un document de recherche autonome sur le site Web du Groupe.

Figure 24B : Zonage du Grand Vancouver – Ville de Vancouver et Baie Burrard



Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

Figure 24C : Zonage du Grand Vancouver – l'île Lulu



Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

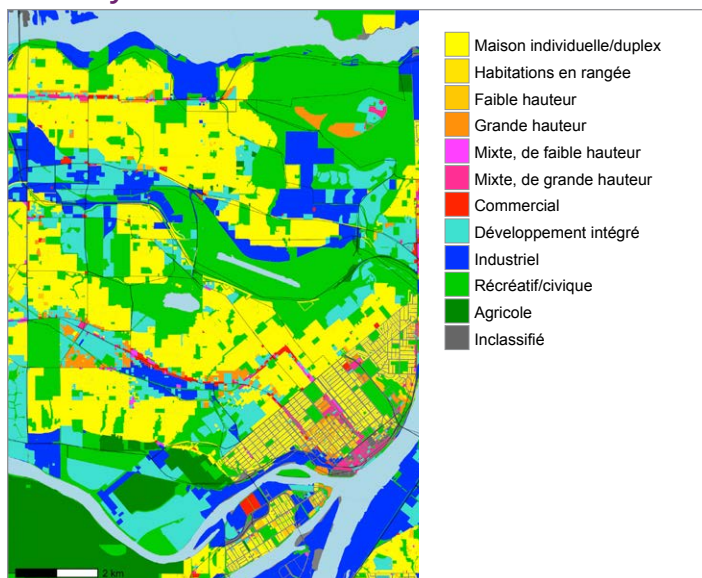
Figure 24D : Zonage du Grand Vancouver - Rive nord



Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

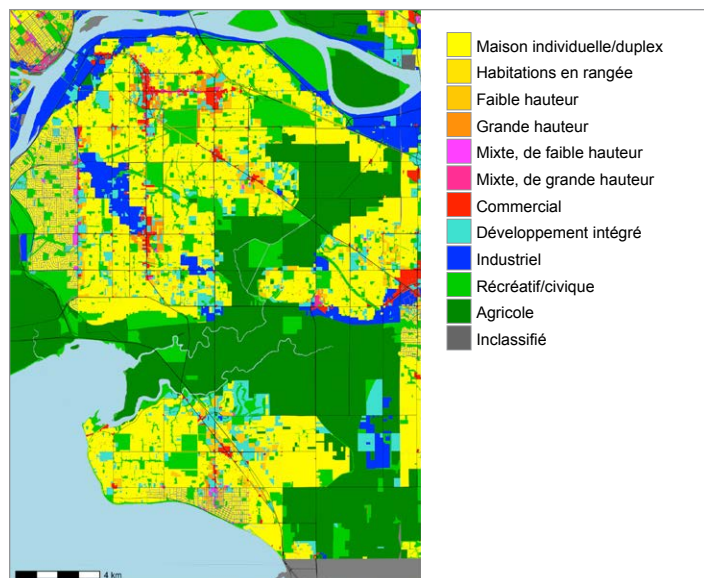


Figure 24E : Zonage du Grand Vancouver – Burnaby et New Westminster



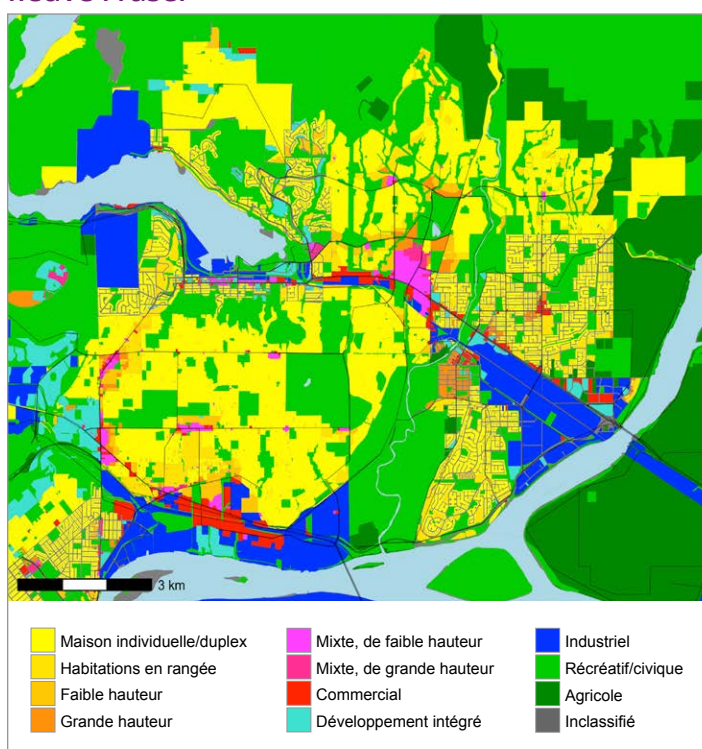
Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

Figure 24F : Zonage du Grand Vancouver – Surrey et la rive sud du fleuve Fraser



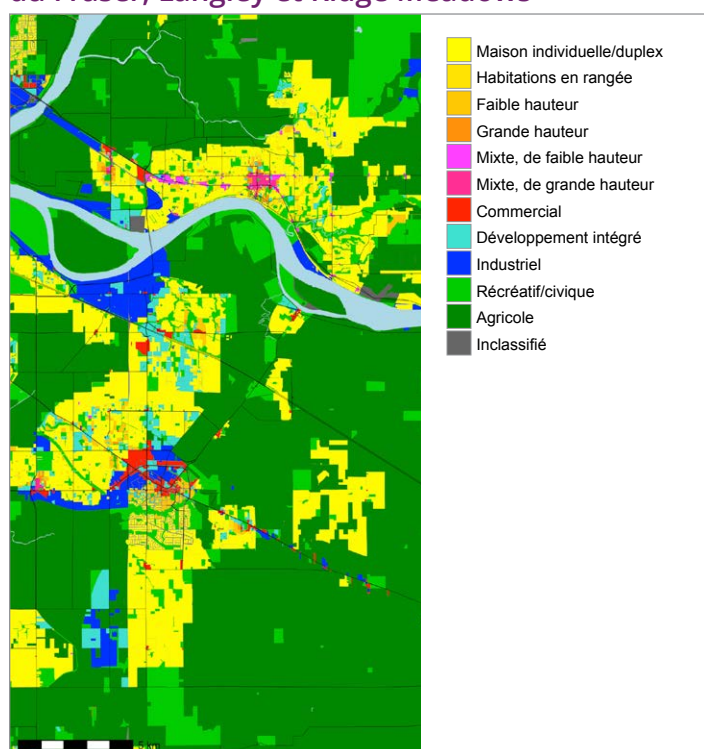
Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

Figure 24G : Zonage du Grand Vancouver – bras de mer Port Moody, rivière Pitt et rive nord du fleuve Fraser



Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

Figure 24H : Zonage du Grand Vancouver – vallée du Fraser, Langley et Ridge Meadows



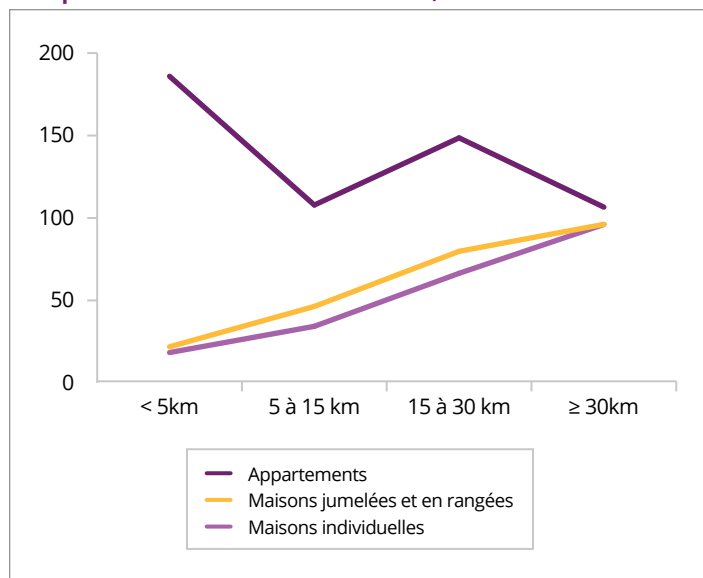
Source : Projet de zonage en sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique

En plus d'être zonée pour les maisons individuelles, la zone de 5 à 15 km a aussi tendance à abriter des ménages au revenu beaucoup plus élevé, comme le montre la figure 25. Une analyse plus approfondie à la figure 26 indique que les taux d'achèvement des logements neufs sont faibles dans de nombreuses zones à revenu élevé de la région.

## Répercussions des divergences géographiques sous-jacentes à l'offre de logements dans le Grand Vancouver

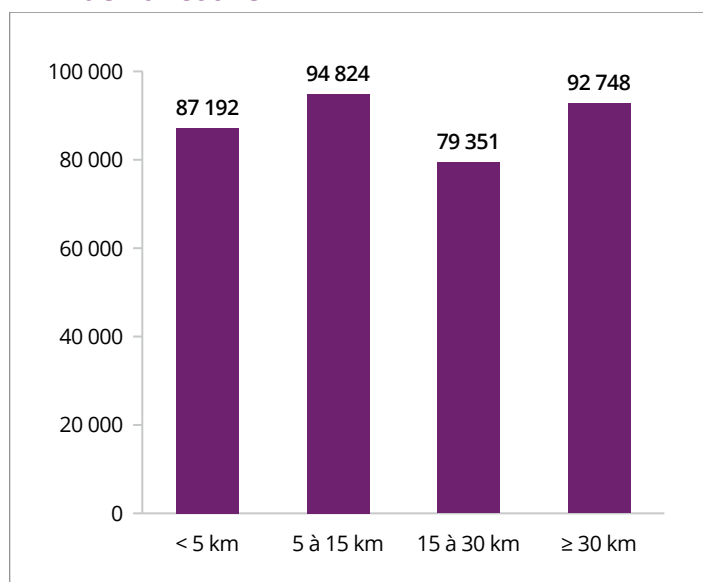
Cette tendance à la restriction de l'offre de logements dans les zones géographiques locales du Grand Vancouver pose des problèmes aux travailleurs et aux entreprises. Les travailleurs pourraient freiner leur recherche d'emploi à Vancouver s'ils ne trouvent pas de logements suffisamment près de leur lieu de travail ou s'ils sont confrontés à des trajets plus longs. Ceux qui sont prêts à tolérer des déplacements plus longs pourraient passer plus de temps dans la circulation, ce qui entraînerait une augmentation de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre. Ces défis risquent d'être particulièrement problématiques pour les jeunes travailleurs et leurs familles qui ont peut-être besoin de l'espace de vie qui n'est disponible que dans les banlieues.

**Figure 25 : Moyenne des achèvements par RTA selon le type de logement et la distance par rapport au quartier des affaires central, RMR de Vancouver**



Source : SCHL

**Figure 26 : Revenu moyen selon la distance, RMR de Vancouver**



Source : Calculs de la SCHL fondés sur les données de Statistique Canada



## Annexe 3 : Les deux problèmes d'abordabilité en Colombie-Britannique

Lorsqu'on parle de la crise de l'abordabilité du logement en Colombie-Britannique, deux types différents de problèmes d'abordabilité sont souvent combinés. Bien que le second problème contribue au premier, chacun a des causes sous-jacentes différentes et, en tant que tel, exige des réponses stratégiques différentes.

### Premier problème d'abordabilité : Les ménages à faible revenu n'ont pas les moyens de se payer un logement au prix du marché (même si les prix du marché étaient beaucoup plus bas)

Dans l'ensemble de la province, de nombreux ménages à faible revenu n'ont pas les moyens de payer les charges opérationnelles de base d'un logement locatif de qualité minimale. La cause sous-jacente de cet écart d'abordabilité est l'insuffisance des revenus plutôt que l'inabordabilité du logement, bien que la diminution du nombre de chambres individuelles et d'autres logements à faible loyer à certains endroits ait contribué à cet écart. Il n'y a pas de solution du marché à ce manque de logements abordables, car le marché locatif privé ne créera pas une offre suffisante de logements conformes au code à des prix inférieurs à ceux du marché sans subventions.

#### Solution stratégique : Fournir des logements subventionnés ou un soutien au revenu

L'échec de la politique qui sous-tend ce premier problème d'abordabilité est que seule une fraction des ménages à faible revenu reçoit des logements subventionnés. Cela s'explique en partie par le fait que les gouvernements fédéral et provinciaux ne traitent pas le logement comme un bien public de la même façon que les soins de santé et l'accès aux services de santé sont protégés.

La solution à cet écart d'abordabilité est que les gouvernements fédéral ou provinciaux offrent des logements subventionnés selon des critères de revenu (subventions locatives transférables ou financement de logements sans but lucratif) à tous les ménages qui n'ont pas les moyens de payer les loyers du marché. Une autre solution serait que les gouvernements fédéral ou provinciaux combler cet écart en matière d'abordabilité du logement au moyen d'un soutien au revenu qui n'est pas expressément lié au logement.

Les subventions locatives transférables et le soutien au revenu ne seront une solution efficace à ce problème d'abordabilité que si les taux d'inoccupation des logements locatifs sont sains (c'est-à-dire que les subventions sont plus susceptibles d'être efficaces dans un marché du logement où le taux d'inoccupation est de 5 % que de 1 %). En 2019, le taux d'inoccupation global dans la province était de 1,5 %, et même beaucoup plus bas dans de nombreuses municipalités<sup>56</sup>. La faiblesse chronique du taux d'inoccupation des logements locatifs, en particulier dans le Grand Vancouver, a contribué à la forte et persistante inflation des loyers, ce qui pose un deuxième type de problème d'abordabilité.

### Deuxième problème d'abordabilité : La pénurie de logements dans certaines régions fait monter les prix au-delà de ce que les ménages à revenu faible et moyen peuvent se permettre

Dans certaines régions de la province, les prix et les loyers des habitations sont si élevés qu'ils sont inabordables pour les locataires à revenu moyen, les acheteurs d'une première propriété et les autres nouveaux venus sur le marché local. La cause sous-jacente de cet écart d'abordabilité est qu'il n'y a pas suffisamment de logements pour répondre à la demande. Lorsqu'il y a une pénurie de l'offre et une forte demande, le logement devient universellement cher parce que les gens qui se trouvent à l'extrémité supérieure de la répartition des revenus font monter le prix des habitations. Quand il y a une pénurie de logements dans les quartiers aisés, les ménages à revenu plus élevé achètent et rénovent des logements à l'extérieur des quartiers aisés, ce qui fait monter la valeur des propriétés dans les quartiers auparavant abordables. Il est

<sup>56</sup> Les taux d'inoccupation ont augmenté dans les grands centres urbains de la Colombie-Britannique en 2020 en raison de l'incidence de la COVID-19 sur la demande de logements locatifs. Par exemple, à Vancouver, le taux d'inoccupation des logements expressément destinés à la location est passé de 1,1 % en 2019 à 2,6 % en 2020. Voir le Rapport sur le marché locatif 2020 de la SCHL : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/housing-observer-online/2021/2020-rental-market-report>. Les données de 2019 sur les taux d'inoccupation, qui montrent des tendances plus normales avant la pandémie, sont disponibles pour la Colombie-Britannique et certaines municipalités ici : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/data-tables/rental-market-report-data-tables>.

donc plus difficile pour les ménages à revenu moyen ou modeste d'acheter une habitation, ce qui accroît la demande de logements locatifs.

Entre-temps, des décennies de sous-croissance de la construction ont créé un déficit important en matière de logements locatifs, et la concurrence entre des locataires de plus en plus nombreux pour une offre limitée de logements locatifs exerce une pression à la hausse sur les loyers du marché. La hausse des loyers du marché incite les propriétaires de logements locatifs plus anciens et plus abordables à rénover ou à réaménager leurs logements et à augmenter les loyers. La diminution du nombre de logements à louer à bon marché déplace les locataires qui n'ont pas les moyens de payer des loyers plus élevés et augmente le nombre de ménages qui ne peuvent se permettre les loyers au taux du marché. Par conséquent, un nombre croissant de ménages ont besoin d'un logement subventionné pour éviter de se retrouver sans abri ou d'éprouver des besoins impérieux en matière de logement, ce qui contribue au premier type de problème d'abordabilité.

### Solution stratégique : construire beaucoup plus de logements

L'un des principaux échecs sous-jacents de la stratégie à l'origine de ce deuxième problème d'abordabilité (et, au bout du compte, de son incidence sur le premier) est que les administrations locales ont limité l'offre de logements neufs, surtout dans les quartiers zonés exclusivement pour les maisons individuelles. Dans les quartiers qui permettent seulement la construction de maisons individuelles, que ce soit au moyen du zonage, de politiques de conservation ou d'autres lignes directrices de conception, la rareté des logements maintient les prix à un niveau élevé, ce qui exclut tous les acheteurs ou locataires, sauf les plus riches. La solution consiste à construire beaucoup plus de logements, en particulier des habitations à forte densité dans les quartiers qui ne permettent actuellement que les maisons individuelles. Pour ce faire, les administrations locales doivent modifier les pratiques de zonage restrictives et éliminer d'autres obstacles au développement afin d'accroître l'offre, comme les demandes d'approbations d'ensembles qui sont longues, coûteuses et incertaines, ce qui aura une incidence positive sur l'abordabilité du logement (voir l'encadré v).

En plus des changements à l'échelle municipale pour permettre la construction d'un plus grand nombre de logements, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent aider à remédier à la pénurie de logements expressément destinés à la location en offrant, par exemple, une aide

financière ou des mesures incitatives fiscales aux promoteurs de logements locatifs. L'initiative fédérale Financement de la construction de logements locatifs est un exemple de programme récent qui a favorisé l'aménagement de logements locatifs du marché dans la province et partout au Canada. Plusieurs villes de la Colombie-Britannique ont également élaboré des programmes pour stimuler l'offre de logements expressément destinés à la location, comme le Moderate Income Rental Housing Pilot Program (MIRHPP) et la Secured Rental Policy de Vancouver. Ces programmes ont aidé à combler l'écart entre les coûts actuels et passés de production de logements locatifs, qui ont atteint des sommets historiques dans les années 1960 et 1970 avant de diminuer considérablement au cours des décennies suivantes.

### Tableaux 8 : Logements construits expressément pour la location d'initiative privée selon la période de construction, Canada et Colombie-Britannique

	Avant 1960	De 1960 à 1979	De 1980 à 1999	De 2000 à 2020
<b>Canada</b>	540 021	1 027 311	287 535	318 710
<b>Colombie-Britannique</b>	23 477	109 950	26 166	33 772

Source : Enquête sur les logements locatifs de la SCHL, 2020

Bien qu'un nombre beaucoup plus élevé de logements aux prix observés sur le marché soit nécessaire pour relever ce deuxième défi d'abordabilité dans les régions urbaines de la Colombie-Britannique, l'augmentation de l'offre de logements sans but lucratif peut aussi constituer une part importante de la solution. La construction d'un plus grand nombre de logements sans but lucratif peut aider à combler l'écart d'abordabilité entre les loyers du marché et les revenus, et ce, pour diverses fourchettes de revenu, tout en contribuant à atténuer la pression à la hausse sur les loyers en raison de la pénurie générale de logements.

### Pourquoi le deuxième problème d'abordabilité est-il plus difficile à régler que le premier?

Tout d'abord, il est plus simple de s'attaquer aux problèmes d'abordabilité dans les villes où l'offre de logements est plus abondante, car le financement servant à subventionner les loyers des ménages à faible revenu permet d'en faire beaucoup plus. De plus, lorsque l'offre de logements locatifs est suffisante, les loyers moyens n'augmentent pas rapidement. Ainsi, les coûts permanents par habitant des subventions au loyer demeurent relativement stables.

Dans les villes où l'offre est insuffisante, les problèmes d'abordabilité sont beaucoup plus difficiles à régler. Les tentatives des administrations locales de modifier le zonage pour permettre l'aménagement d'un plus grand nombre d'ensembles de logements représentent un des principaux obstacles à la croissance de l'offre de logements, car il s'agit de questions litigieuses sur le plan politique qui ont souvent fait l'objet d'une forte opposition publique.

## Syndrome du « pas dans ma cour »

L'opposition du public à l'aménagement, souvent appelée syndrome du « pas dans ma cour », est fondée sur diverses préoccupations. Parmi celles-ci figure la possibilité que l'aménagement entraîne l'embourgeoisement du quartier et, par conséquent, le déplacement des ménages à faible revenu et marginalisés, de même que l'érosion des liens sociaux existants, de la cohésion de la collectivité et du sentiment d'appartenance. Le syndrome du « pas dans ma cour » se présente aussi sous d'autres formes, notamment en mettant l'accent sur l'attachement aux caractéristiques du quartier et la crainte que l'aménagement de forte densité augmente le bruit, la circulation ou la criminalité ou réduise la valeur des propriétés<sup>57</sup>.

Autant les propriétaires-occupants que les locataires peuvent développer un syndrome du « pas dans ma cour ». Les seconds étant plus préoccupés par le déplacement ou la hausse des loyers que par les effets sur le prix des propriétés. À long terme, toutefois, les locataires et les acheteurs potentiels bénéficieront d'une offre accrue de logements. En effet, une hausse du nombre de logements à vendre ou à louer réduit la pression à la hausse sur les prix, et les locataires et les acheteurs profitent alors d'un plus grand choix. Cependant, il est important de reconnaître que tous ne jouissent pas de la même façon du développement et que le réaménagement de bâtiments peut entraîner des déplacements. Toutefois, si le développement de forte densité était autorisé dans les

secteurs où le zonage prévoit actuellement exclusivement des maisons individuelles, la pression exercée sur le réaménagement serait moindre dans le nombre relativement faible de quartiers où la densité plus élevée est permise<sup>58</sup>. La répartition du développement dans une région métropolitaine réduirait le déplacement des locataires déjà en place dans les quartiers à forte densité (voir l'encadré iv). Les administrations locales peuvent également créer des politiques pour s'assurer de protéger les locataires déjà en place contre des déplacements forcés en raison du développement, ou de les indemniser lorsque de tels déplacements sont inévitables<sup>59</sup>.

Contrairement aux locataires, les propriétaires-occupants ne bénéficieront pas nécessairement d'une densité accrue<sup>60</sup>, c'est pourquoi ce groupe est plus enclin à résister aux changements dans le quartier. Bien sûr, ce ne sont pas tous les propriétaires-occupants qui s'opposent aux changements de zonage visant à permettre un réaménagement à forte densité dans leur quartier. Cependant, il y a invariablement des groupes de résidents qui se font entendre haut et fort, en particulier les associations de quartier. Il devient alors difficile sur le plan politique pour les administrations locales de mettre en œuvre de tels changements. Il est important de noter que les opposants au développement, notamment les associations de quartier, peuvent ne pas être représentatifs de l'ensemble de la population. Par exemple, des recherches ont révélé qu'à Vancouver et à Toronto, les membres des associations de quartier sont plus susceptibles d'être des personnes blanches, âgées et plus instruites, qui sont des propriétaires-occupants vivant dans leur logement depuis plus longtemps, et dont les priorités politiques sont différentes de celles de la population générale<sup>61</sup>. Pour faire des progrès vers des discussions plus équitables et plus représentatives sur l'utilisation du territoire et l'évolution de nos quartiers, il est donc important de veiller à ce que toutes les voix et tous les intérêts puissent contribuer à façonner la croissance de nos villes.

<sup>57</sup> De nombreuses études canadiennes et internationales se sont penchées sur le syndrome du « pas dans ma cour ». Voir, notamment, Doberstein, Hickey et Li (2016); Holleran (2020); Payton Scally (2012).

<sup>58</sup> Voir la figure 24 de l'annexe 2 pour obtenir une carte du zonage actuel dans le Grand Vancouver. À l'heure actuelle, les immeubles de forte densité sont principalement autorisés le long des routes à grande circulation et des artères de transport en commun, tandis qu'une grande partie de l'espace entre ces bandes étroites est zoné pour des quartiers de faible densité ou des maisons individuelles.

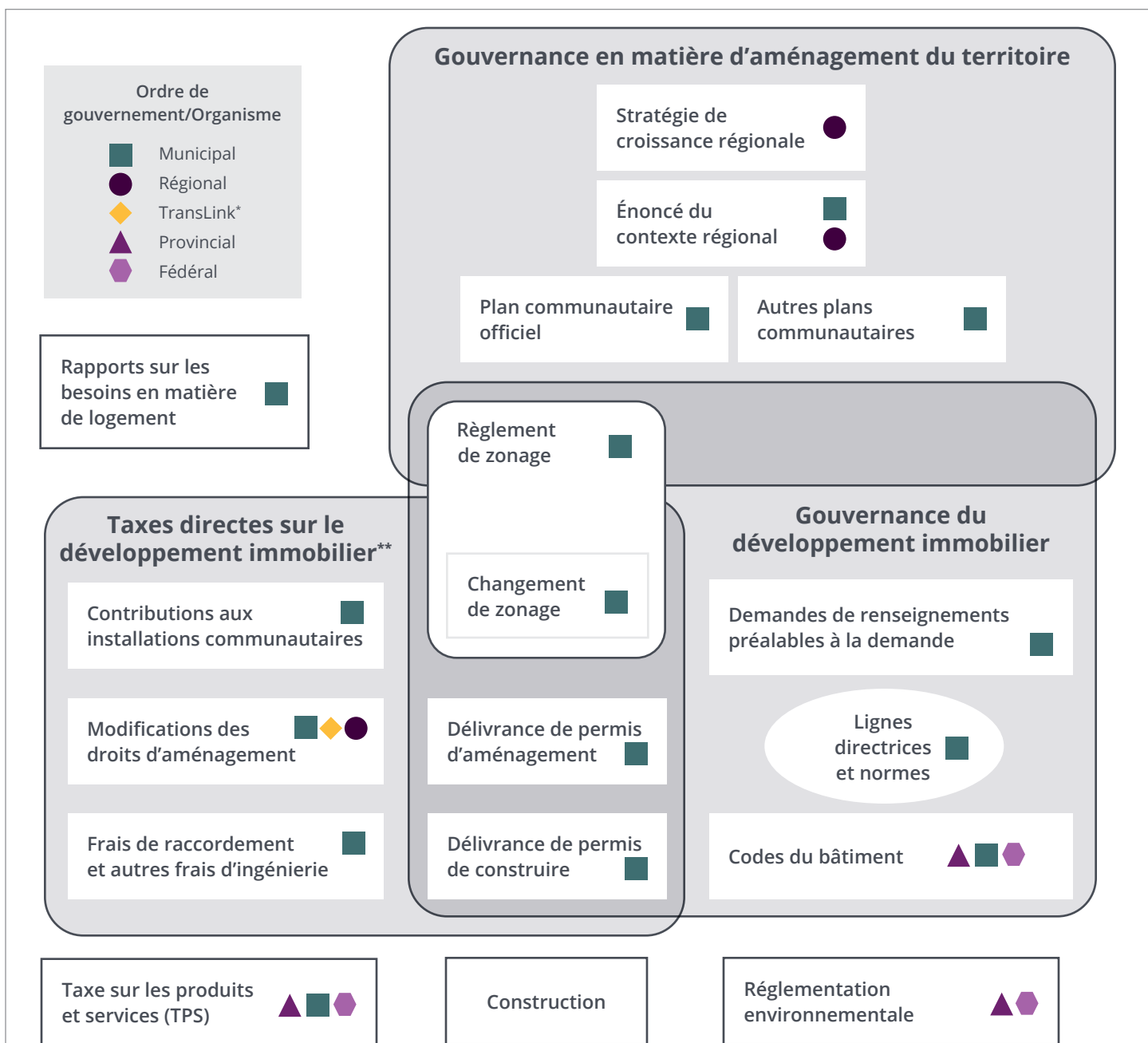
<sup>59</sup> Vancouver et Burnaby font partie des municipalités de la Colombie-Britannique qui ont des politiques visant à protéger les locataires vivant dans des logements expressément destinés à la location. Voir : [https://www.burnaby.ca/About-Burnaby/News-and-Media/Newsroom/Burnaby-tenants-protected-by-comprehensive-Tenant-Assistance-Policy\\_s2\\_p7276.html](https://www.burnaby.ca/About-Burnaby/News-and-Media/Newsroom/Burnaby-tenants-protected-by-comprehensive-Tenant-Assistance-Policy_s2_p7276.html) (en anglais seulement).

<sup>60</sup> Cela est particulièrement vrai s'ils subissent des retombées négatives (aussi appelées « externalités »), comme de l'ombre ou une hausse du bruit provenant d'un aménagement adjacent, ou si la hausse de l'offre de logements réduit la valeur de revente de leur habitation. Toutefois, selon le barème des droits d'aménagement d'une ville, les propriétaires-occupants qui vendent leur habitation à des promoteurs immobiliers peuvent profiter grandement de la valeur accrue de leur terrain à la suite du processus d'aménagement et de changement de zonage. Par conséquent, il est plus probable (mais en aucun cas impossible) que le syndrome « pas dans ma cour » touche les résidents des environs que ceux qui vendent leurs propriétés.

<sup>61</sup> Moore et McGregor (2020).

## Annexe 4 : Gouvernance de l'utilisation du territoire en Colombie-Britannique, termes clés et rapports sur les besoins en matière de logement

### Aménagement du territoire, gouvernance du développement immobilier, et droits d'aménagement en Colombie-Britannique



\* Seulement dans le district régional de Metro Vancouver.

\*\* De nombreuses autres taxes sont indirectement appliquées aux nouveaux développements, notamment les taxes foncières, les taxes d'occupation et les droits de mutation immobilière, pour n'en nommer que quelques-unes. Ces taxes, bien qu'elles ne soient pas perçues directement sur le développement, sont des coûts supportés par les promoteurs tout au long du processus de développement et ont un impact sur la rentabilité et la viabilité des projets.



## Terminologie relative à l'aménagement du territoire et à la gouvernance

	Composant	Description
1	Stratégie de croissance régionale	Plan général à l'échelle de la région établissant une politique générale de l'utilisation du territoire et fournissant des projections démographiques. Il s'agit d'un plan faisant autorité pour prioriser les projets régionaux d'infrastructures de transport en commun et d'approvisionnement en eau
2	Énoncé du contexte régional	Description de la façon dont les plans communautaires officiels des municipalités et d'autres plans locaux s'harmonisent avec la stratégie de croissance régionale
3	Plan communautaire officiel	Plan principal décrivant l'aménagement du territoire municipal. La Ville de Vancouver est un cas particulier parce qu'elle n'est pas tenue d'avoir un plan communautaire officiel en vertu de la <i>Vancouver Charter</i> . Cependant, son plan communautaire officiel de facto est constitué d'une combinaison des plans d'autres quartiers et des plans locaux.
4	Autres plans communautaires	Autres plans pour des quartiers particuliers ou couvrant des enjeux plus généraux comme l'environnement, les loisirs et les espaces publics, pour n'en nommer que quelques-uns.
5	Rapport sur les besoins en matière de logement	Nouveau rapport provincial obligatoire contenant des données sur l'abordabilité du logement ainsi que des données démographiques locales. On y trouve des estimations sur cinq ans des besoins futurs en matière de logement, mais aucune méthode normalisée n'est prescrite.
6a	Règlement de zonage	Règlement régissant l'utilisation du territoire et des immeubles, la densité et la forme générale.
6b	Changement de zonage	Processus de modification du règlement de zonage pour un site ou une zone plus large. Il peut s'agir d'une initiative publique (zonage préliminaire) ou privée (changement de zonage). Les changements de zonage sont effectués par l'entremise des conseils municipaux.
7	Contributions aux installations communautaires	Droits négociés payés par les promoteurs pour changer le zonage d'un site. Ces contributions peuvent être payées en nature ou en espèces. La capacité de percevoir de telles contributions n'est pas un pouvoir municipal précisé dans les lois provinciales. Toutefois, la province fournit des conseils sur l'utilisation appropriée des contributions aux installations communautaires et les compromis que celles-ci peuvent permettre.
8	Demandes de renseignements préalables à la demande	Processus permettant aux promoteurs de discuter des ensembles potentiels avec le personnel municipal. À cette étape, le personnel municipal indique habituellement son appui, demande des modifications et exprime toute objection à l'égard des ensembles.
9	Lignes directrices et normes	Lignes directrices et normes établies par le conseil ou le personnel, qui façonnent les propositions et qui ont une incidence sur l'ampleur et le nombre d'ensembles qui entrent dans le processus officiel d'aménagement. Les cônes de vue et les zones d'ombre sont des exemples d'éléments relatifs à l'aménagement qui sont généralement réglementés en dehors des plans communautaires, du zonage et du processus de délivrance de permis d'aménagement.
10	Permis d'aménagement	À l'instar du règlement de zonage, le processus de délivrance des permis d'aménagement réglemente la forme bâtie ainsi que des caractéristiques plus poussées du bâtiment que celles prises en compte dans le zonage. La délivrance de permis d'aménagement est un processus mené à bien par le personnel municipal qui peut avoir lieu en même temps que le changement de zonage ou après celui-ci.
11	Droits d'aménagement	Frais perçus sur la construction de logements afin de récupérer les coûts des infrastructures en aval. Les droits d'aménagement sont établis selon le principe du recouvrement des coûts et sont réglementés par les lois provinciales.
12	Délivrance de permis de construire	La délivrance de permis de construire réglemente la santé et la sécurité du développement et de la rénovation d'immeubles existants en fonction des codes du bâtiment et d'autres considérations techniques.
13	Frais de raccordement et autres honoraires d'ingénierie	Frais associés au raccordement des bâtiments aux infrastructures.

(à suivre)

	Composant	Description
14	Codes du bâtiment	Codes réglementant la construction et la rénovation de bâtiments, notamment la solidité structurale, la consommation d'énergie et l'accessibilité, entre autres normes de construction. Le Code national du bâtiment sert de modèle général que les provinces peuvent utiliser pour créer leurs propres codes. Par exemple, le Code du bâtiment de la Colombie-Britannique contient des normes plus rigoureuses pour la construction à ossature de bois, la résistance sismique et l'efficacité énergétique, et l' <i>Energy Step Code</i> définit des niveaux de rendement énergétique que les administrations locales peuvent adopter volontairement dans leurs collectivités. La Ville de Vancouver dispose également de ses propres règlements de construction en vertu de la <i>Vancouver Charter</i> qui repose en grande partie sur le Code du bâtiment de la Colombie-Britannique.
15	Réglementation environnementale	Réglementation visant à gérer l'impact du développement sur l'environnement. Les règlements visant à protéger les eaux souterraines et les habitats fauniques fragiles et à réduire les répercussions locales du développement en sont des exemples. La réglementation environnementale a des répercussions sur le nombre et la complexité des approbations nécessaires, en plus d'exercer une influence sur d'autres règlements, comme les codes du bâtiment.

Source : Statistique Canada

## Rapports sur les besoins en matière de logement : définition et améliorations possibles

En vertu du règlement 90/2019, Housing Needs Report Regulation, de la Colombie-Britannique, les municipalités et les districts régionaux de la Colombie-Britannique doivent produire des rapports exhaustifs sur les besoins en matière de logement d'ici avril 2022 et tous les cinq ans par la suite. Les exigences législatives sont entrées en vigueur le 16 avril 2019 et requièrent que les administrations locales recueillent des données, analysent les tendances et présentent des rapports qui décrivent les besoins actuels et prévus en matière de logement dans les collectivités de la Colombie-Britannique.

Les administrations touchées doivent recueillir des données chaque année et les évaluer tous les cinq ans.

Dans sa forme actuelle, la méthode du Rapport sur les besoins en matière de logement constitue un bon point de départ, mais des améliorations sont nécessaires. Ces rapports nécessitent un meilleur recensement et une meilleure évaluation de l'ensemble des besoins en matière de logement par mode d'occupation, notamment de la demande de remplacement et des provisions pour inoccupation, ainsi qu'une allocation pour abordabilité. Les projections selon le type de ménage, le type de logement et le mode d'occupation permettraient de peaufiner davantage les estimations des besoins en matière de logement.

À l'heure actuelle, les rapports sur les besoins en matière de logement utilisent des projections sur les ménages sans ajustement. Plus particulièrement, il est nécessaire d'apporter un ajustement de l'abordabilité pour tenir compte de l'offre insuffisante passée (voir l'[encadré vii](#)). À elle seule, la croissance des ménages n'est pas un indicateur suffisant pour estimer les besoins futurs en matière de logement, car la formation de ménages est limitée par l'offre disponible. De nouveaux ménages ne peuvent pas se former s'ils n'ont pas d'endroit où vivre. De plus, les gens peuvent vouloir vivre dans une région où ils ne résident pas actuellement, par exemple pour être près de leur travail, mais être incapables de trouver un logement convenable et abordable. L'utilisation de projections sur les ménages fondées uniquement sur des tendances passées peut entraîner une offre insuffisante et inabordable persistante (voir l'[annexe 4](#)).

Les rapports sur les besoins en matière de logement devraient recenser et quantifier les tendances historiques des prix et des loyers jusqu'à la période en cours. Les prix et les loyers ventilés selon les principaux types de logements fourniront des renseignements supplémentaires sur des déséquilibres précis du marché de l'habitation.

L'ampleur du rajustement de l'abordabilité des logements est plutôt arbitraire, mais il devrait faire en sorte que le nombre estimatif de logements nécessaires soit supérieur au nombre projeté de ménages afin de combler l'écart de l'offre insuffisante et de l'abordabilité. L'ajustement est fixé à un niveau permettant de s'assurer que la production annuelle minimale de logements tient compte de l'abordabilité des logements.

Le gouvernement du Royaume-Uni a mis en place un processus détaillé et exhaustif pour déterminer les besoins en matière de logement et la disponibilité des terrains à l'échelle locale. À certains égards, l'approche du gouvernement de la Colombie-Britannique est semblable, mais pas aussi complète. Vous trouverez ci-dessous des liens vers les documents du Royaume-Uni (en anglais seulement).

<https://www.gov.uk/guidance/housing-and-economic-development-needs-assessments>

<https://www.gov.uk/guidance/housing-and-economic-land-availability-assessment>

### Voici des extraits de ces documents :

Le Cadre stratégique national de planification attend des autorités responsables de l'élaboration de politiques stratégiques qu'elles suivent la méthode standard de ce guide pour évaluer les besoins locaux en matière de logement. La méthode standard utilise une formule pour déterminer le nombre minimal de logements qui devraient être prévus, d'une manière qui tient compte de la croissance projetée des ménages et de l'offre insuffisante passée. La méthode standard énoncée ci-dessous établit le nombre minimal de logements requis par année.

La méthode standard peut être utilisée pour calculer le nombre minimal de logements requis localement par année comme suit :

**Étape 1 – Établir la base de référence à l'aide des projections nationales de la croissance des ménages pour la région de l'autorité locale.** À l'aide de ces projections, calculez la croissance annuelle moyenne projetée des ménages sur une période de 10 ans (cela devrait être 10 années consécutives, l'année en cours étant utilisée comme point de départ pour calculer la croissance au cours de cette période).

**Étape 2 – Apporter un ajustement pour tenir compte de l'abordabilité.** Ajustez la croissance annuelle moyenne projetée des ménages (calculée à l'étape 1) en fonction de l'abordabilité de la région. Les plus récents rapports médians entre l'abordabilité du logement et le lieu de travail (rapport entre le prix des habitations et le revenu), publiés par l'organisme national de la statistique au niveau des autorités locales, devraient être utilisés.

Aucun ajustement n'est apporté lorsque le rapport est inférieur ou égal à 4. Pour chaque tranche de 1 % où le rapport est supérieur à 4, la base de référence de la croissance moyenne des ménages devrait être augmentée d'un quart de pour cent. Une autorité dont le ratio est de 8 enregistrera une augmentation de 25 % de sa base de référence de la croissance annuelle moyenne des ménages.

Toutefois, il sera rarement possible de répondre à tous ces besoins en une seule année. En fait, il faudra peut-être de nombreuses années pour éliminer entièrement les retards dans une région où les pressions sont plus fortes. Lorsqu'un ajustement doit être apporté, la formule précise est la suivante :

$$\text{Facteur d'ajustement} = (\text{rapport d'abordabilité local} - 4/4) \times 0,25 + 1$$

En Colombie-Britannique, le rapport entre le prix médian et le revenu médian est utilisé pour rectifier l'ajustement de l'abordabilité. Bien que cette mesure s'applique davantage au marché des logements pour propriétaires-occupants qu'au marché locatif, elle indique l'état global de l'abordabilité du logement. Pour obtenir des données plus précises, il faudrait apporter des ajustements de l'abordabilité séparés aux marchés des logements pour propriétaires-occupants et des logements locatifs, ce qui nécessite des projections de la croissance des ménages selon le mode d'occupation.

Les prix de vente médians sont tirés de la *British Columbia Assessment Authority* et le revenu médian des ménages est tiré du tableau 11-10-0190-01 de Statistique Canada, du dernier recensement, et mis à jour en 2020 à l'aide des plus récentes données d'enquête sur les salaires et les revenus.

Le rapport prix-revenu de référence est de 3,33, soit l'inverse de 30 % du revenu brut consacré au logement. Trente pour cent du revenu est une règle générale largement utilisée pour déterminer l'abordabilité du logement.

Le tableau 4 présente le prix de vente médian et le revenu médian en 2020, ainsi que le rapport prix-revenu qui en résulte. Divers facteurs d'ajustement de l'abordabilité permettant de combler l'écart d'abordabilité sont présentés.

Tableaux 4 : Facteurs d'ajustement de l'abordabilité

RMR	Prix de vente médian en 2020	Revenu médian en 2020	Rapport entre le prix et le revenu en 2020	Facteur d'ajustement de l'abordabilité de 25 %	Facteur d'ajustement de l'abordabilité de 20 %	Facteur d'ajustement de l'abordabilité de 15 %
Abbotsford-Mission	610 000	79 400	7,68	1,33	1,26	1,20
Kelowna	575 000	78 500	7,32	1,30	1,24	1,18
Vancouver	725 900	77 100	9,42	1,46	1,37	1,27
Victoria	655 900	75 800	8,65	1,40	1,32	1,24

Le tableau 5 ci-dessous montre les ajustements de l'abordabilité des logements par rapport à la croissance projetée des ménages.

Tableaux 5 : Ajustements de l'abordabilité des logements

RMR	Croissance projetée des ménages de 2021 à 2026	Taux d'ajustement 25 %	Taux d'ajustement 20 %	Taux d'ajustement 15 %
Abbotsford-Mission	4 480	1 464	1 171	878
Kelowna	6 403	1 920	1 536	1 152
Vancouver	87 204	39 838	31 870	23 903
Victoria	11 173	4 465	3 572	2 679

En plus d'un ajustement de l'abordabilité, il faut tenir compte d'autres ajustements comme les démolitions et les conversions et une provision pour inoccupation en fonction de la croissance des nouveaux ménages. Il est également nécessaire de prévoir une provision pour inoccupation pour le parc de logements; toutefois, elle n'est pas incluse dans le tableau. Le résultat est une estimation du nombre total de logements requis au cours de la période de projection de cinq ans. L'ajustement de l'abordabilité indiqué dans le tableau utilise un taux d'ajustement de 20 %.

Tableaux 6 : Exigences relatives aux logements, de 2021 à 2026

RMR	Projection de la croissance des ménages	Démolitions et conversions	Provision pour inoccupation	Ajustement de l'abordabilité	Total des besoins	Moyenne annuelle
Abbotsford-Mission	4 480	800	130	1 170	6 580	1 316
Kelowna	6 400	900	190	1 540	9 030	1 806
Vancouver	87 200	15 500	2 620	31 870	137 190	27 438
Victoria	11 170	700	340	3 570	15 780	3 156

## Tableaux 7 : Exemple de feuille de travail sur les besoins et les exigences en matière de logement

### Ménages, données actuelles et projections

RMR	2006	2011	2016	2021 Prévu	2026 Prévu
Abbotsford-Mission	58 983	62 409	70 276	74 799	79 279
Kelowna	69 195	76 569	85 700	92 646	99 049
Vancouver	843 148	916 229	1 019 031	1 099 832	1 187 036
Victoria	148 351	156 972	173 892	184 425	195 598

### Changement des ménages

RMR	2006	2011	2016	2021 Prévu	2026 Prévu
Abbotsford-Mission	4 675	3 426	7 867	4 523	4 480
Kelowna	6 619	7 374	9 131	6 946	6 403
Vancouver	45 444	73 081	102 802	80 801	87 204
Victoria	7 433	8 621	16 920	10 533	11 173

### Besoins en matière de logement, de 2021 à 2026

RMR	Projection de la croissance des ménages	Démolitions et conversions	Provision pour inoccupation	Ajustement de l'abordabilité	Total des besoins en matière de logement	Moyenne annuelle
Abbotsford-Mission	4 480	800	134	1 171	6 586	1 317
Kelowna	6 403	900	192	1 536	9 031	1 806
Vancouver	87 204	15 500	2 616	31 870	137 190	27 438
Victoria	11 173	700	335	3 572	15 780	3 156

### Taux d'inabordabilité des besoins impérieux

RMR	2006	2011	2016
Abbotsford-Mission	28,0	31,0	26,2
Kelowna	29,8	29,1	25,5
Vancouver	32,0	33,5	32,0
Victoria	28,2	31,1	28,5

### Logements achevés

RMR	2001 à 2005	2006 à 2010	2011 à 2015	2016 à 2020
Abbotsford-Mission	4 299	4 677	2 656	5 773
Kelowna	8 087	10 467	5 433	11 260
Vancouver	68 959	84 633	86 780	110 252
Victoria	8 036	10 247	8 120	14 707

### Conversions de logements

RMR	2001 à 2005	2006 à 2010	2011 à 2015	2016 à 2020
Abbotsford-Mission	6	43	50	107
Kelowna	5	194	307	806
Vancouver	1 413	3 108	2 893	5 618
Victoria	458	944	1 003	2 077



## Démolitions de logements

RMR	2001 à 2005	2006 à 2010	2011 à 2015	2016 à 2020
<b>Abbotsford-Mission</b>	503	548	354	925
<b>Kelowna</b>	866	1 121	671	1 691
<b>Vancouver</b>	10 144	12 450	14 182	20 969
<b>Victoria</b>	1 182	1 507	1 327	2 797

## Variation nette de l'offre de logements

RMR	2001 à 2005	2006 à 2010	2011 à 2015	2016 à 2020
<b>Abbotsford-Mission</b>	3 802	4 172	2 352	4 955
<b>Kelowna</b>	7 226	9 540	5 069	10 375
<b>Vancouver</b>	60 228	75 291	75 491	94 901
<b>Victoria</b>	7 312	9 684	7 796	13 987

## Variation du prix médian sur 5 ans (en %)

RMR	2005	2010	2015	2020
<b>Abbotsford-Mission</b>	77,4	12,4	35,8	34,1
<b>Kelowna</b>	93,5	23,4	16,0	31,9
<b>Vancouver</b>	57,9	35,6	20,6	20,6
<b>Victoria</b>	76,6	20,2	13,8	32,5

## Taux d'inoccupation sur le marché locatif

RMR	2005	2010	2015	2020
<b>Abbotsford-Mission</b>	1,9	6,5	0,7	0,6
<b>Kelowna</b>	0,7	3,1	0,6	2,1
<b>Vancouver</b>	0,8	1,4	0,7	2,6
<b>Victoria</b>	0,5	2,1	0,5	2,2

## Variation du prix médian de location sur 5 ans (en %)

RMR	2005	2010	2015	2020
<b>Abbotsford-Mission</b>	11,9	12,9	7,4	27,8
<b>Kelowna</b>	21,7	13,0	12,1	29,7
<b>Vancouver</b>	10,9	16,6	21,0	24,9
<b>Victoria</b>	14,8	20,0	8,7	34,7

## Variation de l'IPC sur 5 ans (en %)

RMR	2005	2010	2015	2020
<b>Abbotsford-Mission</b>	8,8	5,3	3,1	8,2
<b>Kelowna</b>	8,8	5,3	3,1	8,2
<b>Vancouver</b>	8,4	6,4	3,8	8,3
<b>Victoria</b>	9,8	4,2	2,7	8,0

Sources : BC Stats (projections des ménages), recensement de Statistique Canada, indice des prix à la consommation de Statistique Canada, permis de construire de Statistique Canada, Relevé des mises en chantier et des achèvements de la SCHL, Enquête sur les logements locatifs de la SCHL, BC Assessment Authority.

## Annexe 5 : Projections démographiques : quelles sont-elles et quelle est leur influence sur l'offre de logements?

Les projections démographiques sont au cœur des stratégies de croissance régionales et des rapports sur les besoins en matière de logement (voir l'annexe 4). Ces projections peuvent être faites à l'interne, par des consultants ou par des organismes gouvernementaux, comme Statistique Canada, BC Stats ou la SCHL. L'examen complet des méthodes disponibles pour produire des projections démographiques dépasse la portée du présent rapport, mais de façon générale, les projections démographiques répondent généralement à la question suivante : *que devrions-nous nous attendre à voir si les tendances passées se poursuivent?*

Cette particularité méthodologique peut poser des problèmes lorsqu'on tente d'améliorer l'abordabilité du logement, ce qui, par définition, signifie rompre avec le passé. En termes simples, les estimations démographiques ne nous disent généralement pas grand-chose sur le nombre de logements supplémentaires nécessaires pour réduire ou freiner les prix et les loyers; elles ne nous disent que ce qu'il faudrait pour prolonger le statu quo dans l'avenir. Le fait de s'appuyer sur des estimations démographiques pour établir des cibles d'offre de logements fondées sur les tendances antérieures, surtout pendant les périodes de hausses continues des prix et de taux d'inoccupation des logements locatifs perpétuellement bas, présente le risque « d'enraciner » la rareté préexistante des logements si ces estimations sont les seuls éléments servant à déterminer les cibles de logement établies par les décideurs locaux.

De plus, une baisse soutenue des prix des habitations et des loyers dans les grands centres urbains de la Colombie-Britannique, toutes choses étant égales par ailleurs, pourrait entraîner une augmentation de la demande de logements grâce à la formation d'autres ménages, à l'augmentation de l'immigration et à la diminution des ménages qui quittent les régions où les prix sont élevés. Bref, les projections démographiques sont mieux adaptées pour faire le point sur les tendances actuelles et moins bien pour prévoir les changements, comme ceux qui sont nécessaires pour réduire ou atténuer les hausses futures des loyers et des prix des habitations.

Voici d'autres problèmes relevés à l'égard des estimations démographiques et de leur utilisation dans l'établissement des cibles futures de l'offre de logements :

- Les cibles en matière de logement sont fondées sur les projections des ménages et non sur le parc de logements requis. Les cibles en matière de logement doivent tenir compte des taux d'inoccupation et des utilisations transitoires.
- Le sens des cibles en matière de logement peut ne pas être clair. S'agit-il de planchers ou de plafonds? S'agit-il du résultat le plus probable du maintien des politiques actuelles ou d'une répartition idéalisée de la croissance future?
- Il n'y a aucune conséquence pour les municipalités qui construisent à répétition sous les projections ou les cibles.

Malgré les mises en garde susmentionnées, l'évaluation de la demande de logements en fonction du nombre et du type de ménages est le strict minimum pour évaluer l'offre de logements requise.

À mesure que le nombre de ménages et les revenus de ceux-ci augmenteront, la demande de logements, y compris la demande d'espaces habitables plus grands, augmentera également. Le manque d'espaces habitables adéquats pour répondre à la demande des ménages risque de faire grimper davantage les prix des habitations et les loyers. L'évaluation complète de la quantité de logements qui « devraient » être construits nécessite donc une modélisation plus poussée qui intègre à la fois les données démographiques et les facteurs économiques, comme il est mentionné à l'annexe 4.

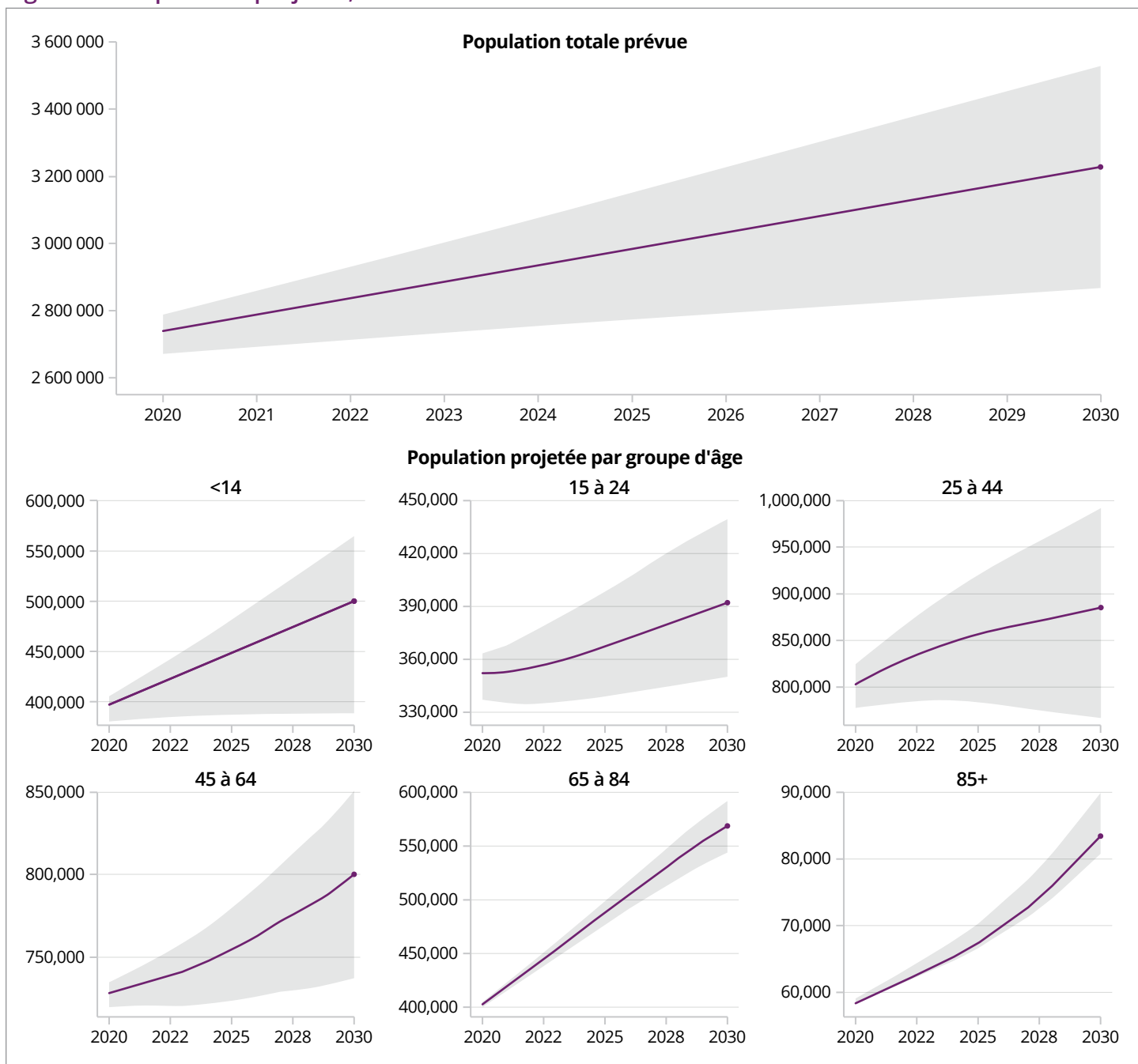
### Projections démographiques pour les régions métropolitaines de recensement de la Colombie-Britannique

Les projections de la croissance démographique suivantes ont été établies par Statistique Canada et la SCHL. Malgré les préoccupations susmentionnées, elles donnent un aperçu des besoins futurs en matière de logement dans les quatre plus grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique.

#### RMR de Vancouver

Entre 2009 et 2019, la population de la RMR de Vancouver a augmenté de 17 %, principalement dans les groupes d'âge des 20 à 35 ans et des 55 ans et plus. Selon le scénario de croissance de base de Statistique Canada, la population de Vancouver devrait augmenter de 18 % d'ici 2030. D'ici 2030, la population de Vancouver aura atteint 3,2 millions de personnes.

Figure 27 : Population projetée, RMR de Vancouver



Sources: Statistique Canada, SCHL

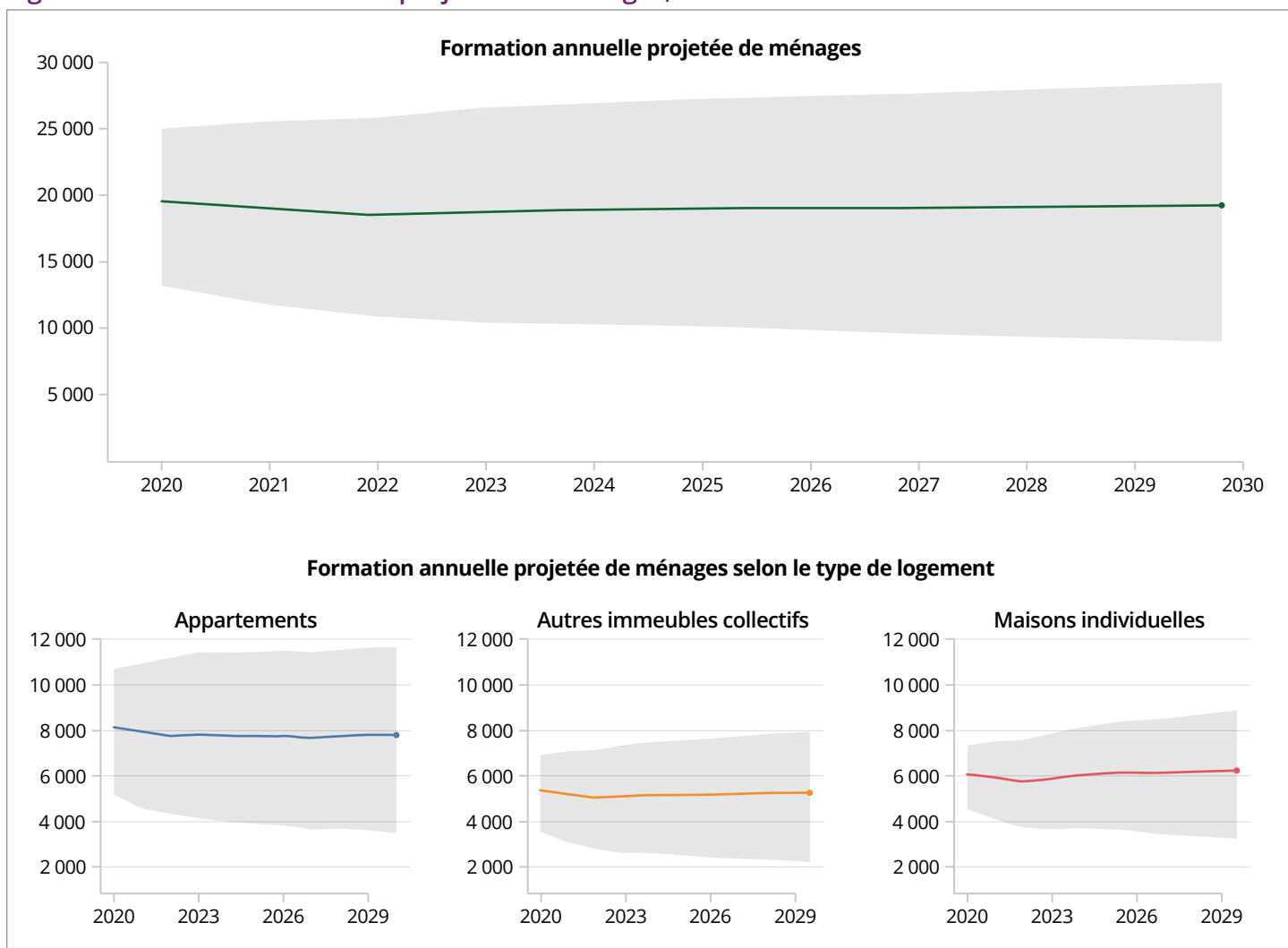
D'autres scénarios indiquent que la croissance pourrait varier de 7 à 26 % pendant cette période. Alors que toutes les catégories d'âge devraient connaître une croissance, le taux de croissance devrait être plus faible pour le groupe des 25 à 44 ans. Bien que le groupe des 65 ans et plus soit celui qui devrait afficher la plus forte croissance, il représentera toujours moins de 20 % de la population de la RMR d'ici la fin de la période de projection.

Selon le scénario de base de la SCHL, le nombre de ménages dans la RMR de Vancouver augmentera également de façon constante jusqu'en 2030, ce qui le fera augmenter d'environ 190 000 à 200 000 ménages. La formation de ménages annuelle devrait se maintenir entre 19 000 et 20 000 par année.

Si l'on suppose que les nouveaux ménages font des choix de logement semblables à ceux des générations précédentes, une hypothèse qui pourrait être mise à l'épreuve dans un contexte postpandémique, près de 70 % des nouveaux ménages devraient occuper des logements collectifs. D'ici 2030, et sur une base annuelle, environ 8 000 nouveaux ménages occuperaient un appartement, 5 500 occuperaient

une autre forme de logement collectif résidentiel et 6 000 occuperaient des maisons individuelles. Lorsqu'on tient compte de la gamme complète des autres choix et des tendances, les niveaux et les proportions des ménages occupant un type de bâtiment donné changent considérablement. Néanmoins, nous soulignons le besoin croissant de logements familiaux, quelle que soit la forme bâtie présumée.

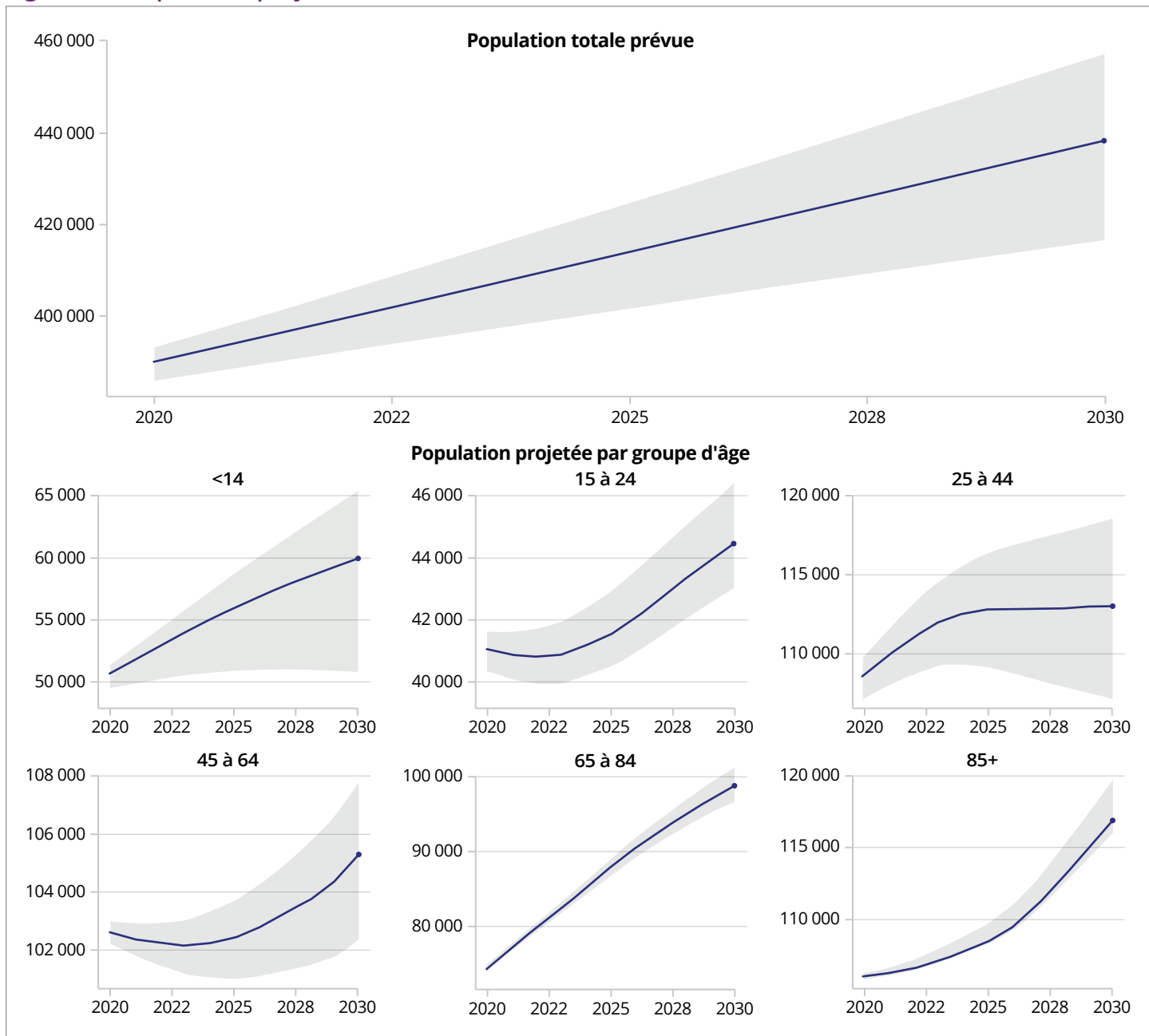
**Figure 28 : Formation annuelle projetée de ménages, RMR de Vancouver**



Source : SCHL

## RMR de Victoria

Figure 29 : Population projetée, RMR de Victoria



Sources: Statistique Canada, SCHL

À l'instar de la RMR de Vancouver, la population de la RMR de Victoria a augmenté de façon constante depuis 2011, affichant une croissance globale de 16 %. Comme dans le Grand Vancouver, la croissance démographique a également été principalement observée dans les groupes des 20 à 35 ans et des 55 ans et plus. La croissance est uniquement attribuable à l'immigration (internationale et nationale). Selon le scénario

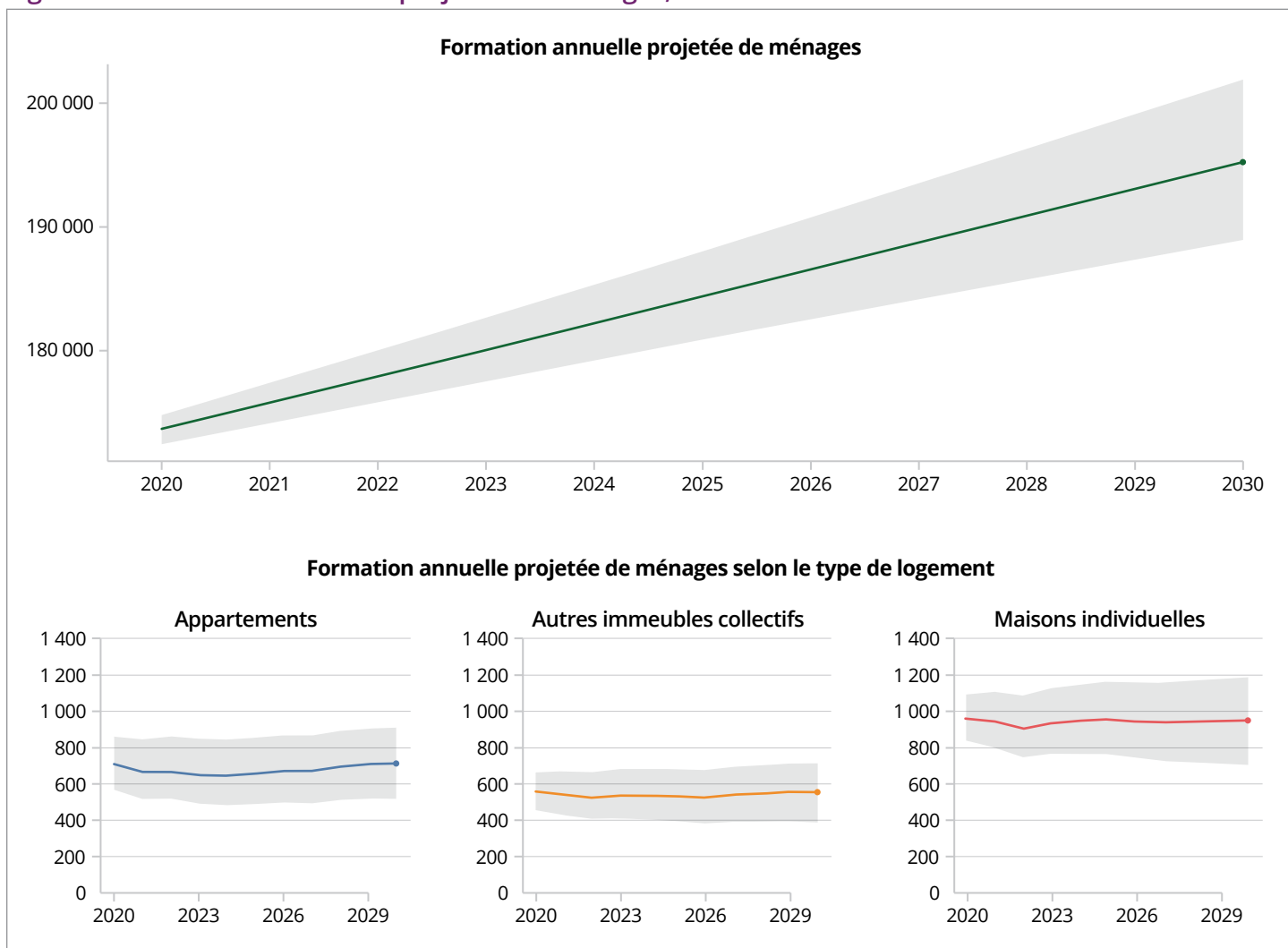
de référence de Statistique Canada, la croissance démographique de la RMR de Victoria jusqu'en 2030, qui se situe à 12 %, devrait être inférieure à celle de la RMR de Vancouver. D'ici 2030, la population de la RMR de Victoria devrait s'approcher des 440 000 habitants. Le groupe des 65 ans et plus affichera le plus fort taux de croissance et représentera 26 % de la population de cette région d'ici 2030.



Cette croissance constante jusqu'en 2030 se traduira par 20 000 à 23 000 ménages supplémentaires (pour atteindre 194 000 ménages au total d'ici 2030). Cela représente donc entre 2 000 et 2 300 ménages supplémentaires par année. Lorsqu'on applique des hypothèses selon lesquelles les nouveaux ménages feraient des choix de logement semblables à ceux des générations précédentes, environ les trois quarts des

nouveaux ménages appartiendront à la catégorie des propriétaires. D'ici 2030, et sur une base annuelle, de 600 à 700 nouveaux ménages occuperaient des appartements, de 500 à 600 occuperaient d'autres formes de logements collectifs résidentiels et de 900 à 1 000 occuperaient des maisons individuelles.

**Figure 30 : Formation annuelle projetée de ménages, RMR de Victoria**



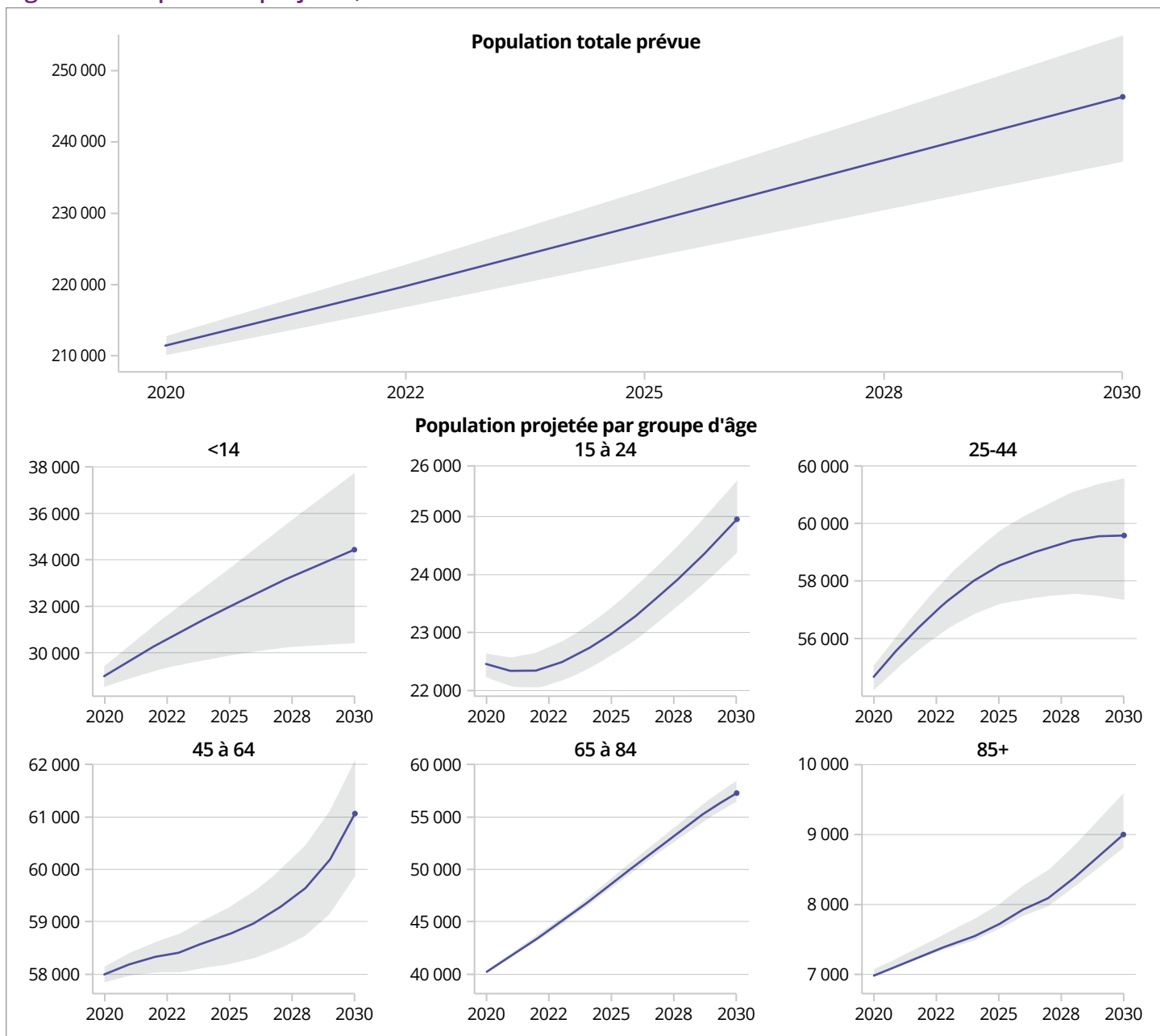
Source: CMHC

## RMR de Kelowna

Au cours de la dernière décennie, la croissance démographique a été plus forte dans la RMR de Kelowna (22 % entre 2009 et 2019) que dans les RMR de Vancouver et de Victoria. Cependant, la croissance démographique récente de Kelowna a été principalement alimentée par l'immigration (interprovinciale et intraprovinciale). À l'instar des RMR de Vancouver et de Victoria, les groupes qui ont connu la plus forte croissance dans la RMR de Kelowna sont ceux des 20 à 35 ans et des 55 ans et plus.

Le scénario de référence de Statistique Canada prévoit que la population de la RMR de Kelowna augmentera de 17 % d'ici 2030. Cela porterait la population de la région à près de 245 000 habitants d'ici là. Alors que toutes les catégories d'âge afficheront des hausses, la croissance du groupe des 25 à 44 ans commencera à se stabiliser d'ici 2024. D'ici 2030, le groupe des 65 ans et plus représentera 27 % de la population de la RMR. Le groupe des moins de 45 ans représentera près de la moitié de la population projetée.

Figure 31 : Population projetée, RMR de Kelowna

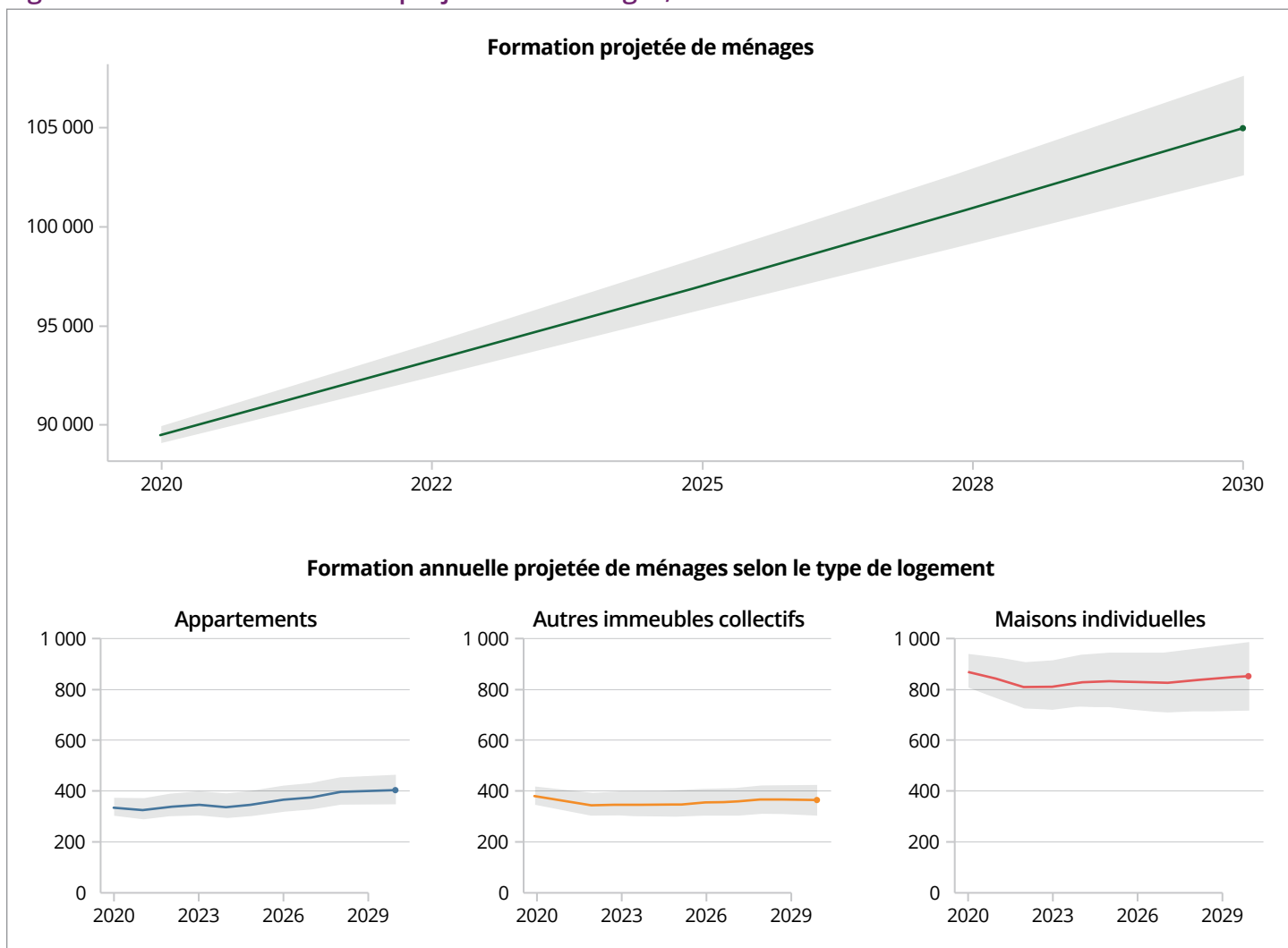


Sources: Statistique Canada, SCHL

Le nombre de ménages dans la région augmentera de façon constante jusqu'en 2030. Dans le scénario de référence, environ 15 000 à 17 000 ménages s'ajouteront d'ici là, ce qui portera le total régional à environ 105 000 ménages. La formation annuelle de ménages devrait augmenter de façon constante, soit d'environ 1 500 à 1 700 par année. Si les nouveaux ménages font des choix de logement semblables

à ceux des générations précédentes, près de 80 % des nouveaux ménages appartiendront à la catégorie des propriétaires. D'ici 2030, et sur une base annuelle, de 350 à 400 nouveaux ménages occuperaient des appartements, de 350 à 400 occuperaient d'autres formes de logements collectifs résidentiels et de 800 à 900 occuperaient des maisons individuelles.

**Figure 32 : Formation annuelle projetée de ménages, RMR de Kelowna**



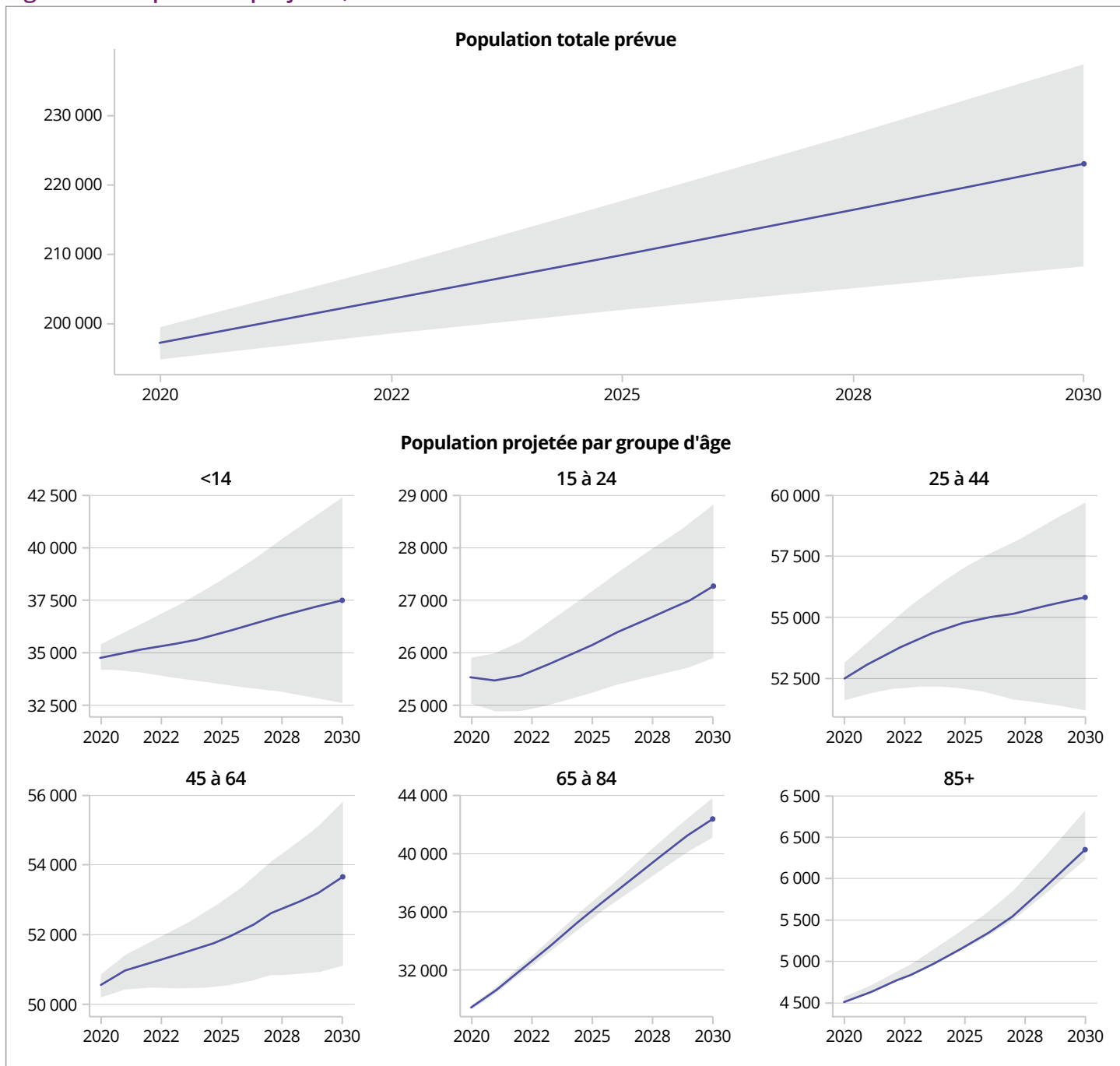
Sources: Statistique Canada, SCHL

## RMR d'Abbotsford-Mission

Dans la RMR d'Abbotsford-Mission, la croissance démographique s'est accélérée au milieu de la dernière décennie. Il est à noter que la croissance a surtout été observée dans des groupes d'âge différents de ceux

des trois autres RMR, soit les groupes des 15 à 40 ans et des 55 à 70 ans et plus. Selon le scénario de base de Statistique Canada, la population de la RMR devrait augmenter de 13 % d'ici 2030. D'ici là, la population devrait dépasser 220 000 habitants.

**Figure 33 : Population projetée, RMR d'Abbotsford-Mission**



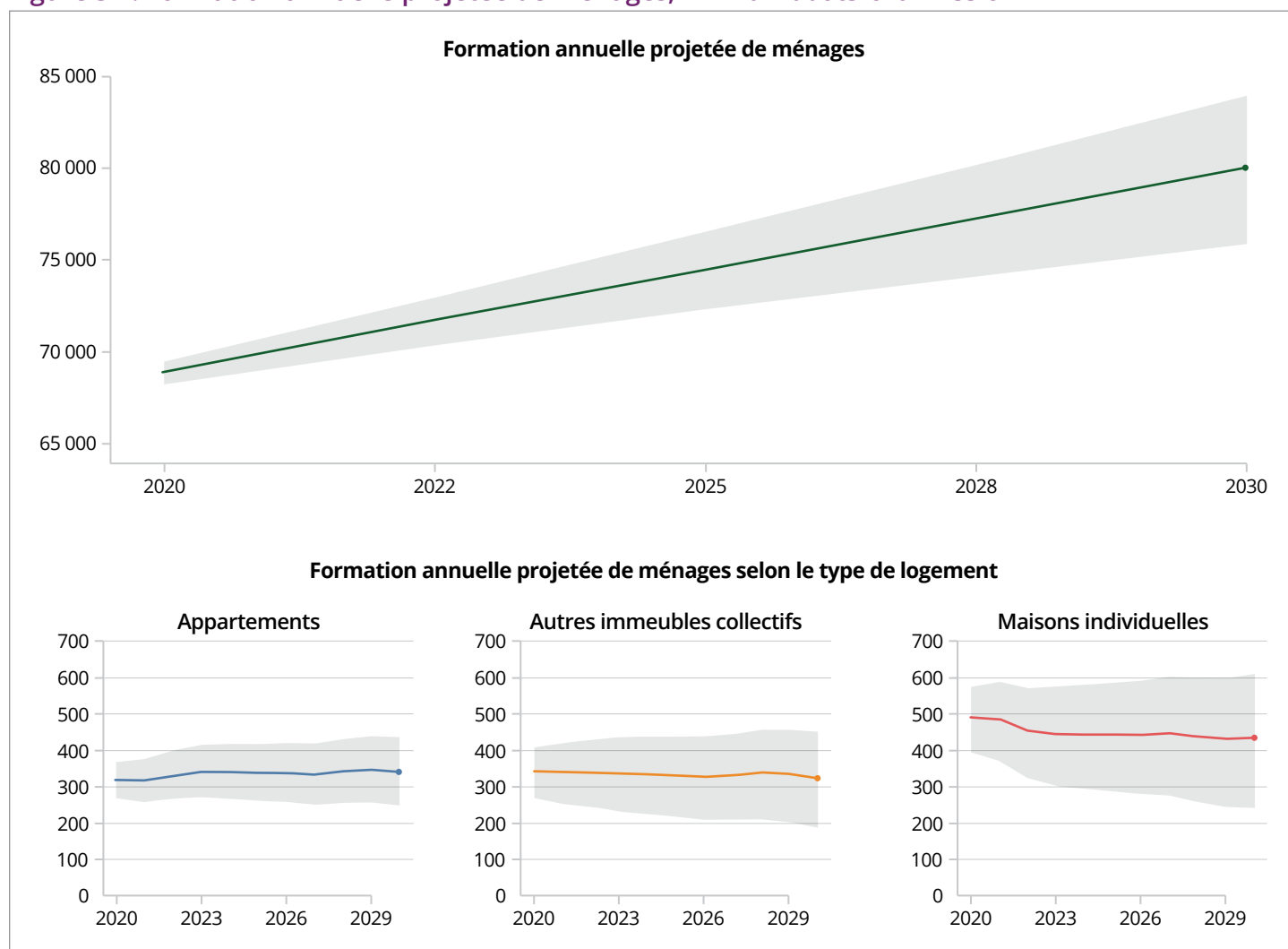
Sources: Statistique Canada, SCHL

Alors que toutes les catégories d'âge de cette région devraient augmenter, la croissance du groupe des 25 à 44 ans sera plus lente. Le groupe des 65 ans et plus devrait connaître la plus forte croissance et représenter 22 % de la population d'ici 2030. Près de 55 % de la population projetée pour 2030 devrait avoir moins de 45 ans. La population âgée de moins de 65 ans sera répartie également selon l'âge.

Selon la projection de référence, environ 10 000 ménages s'ajouteront au cours de la prochaine décennie, ce qui portera le total à 80 000 ménages d'ici 2030. Dans ce scénario de référence, environ 1 000 à 1 200 ménages s'ajouteront chaque année.

En supposant que les nouveaux ménages feront des choix de logement semblables à ceux des générations précédentes, près de 60 % des nouveaux ménages occuperont des logements collectifs. D'ici 2030, et sur une base annuelle, environ 350 nouveaux ménages occuperont un appartement, tandis qu'environ 325 occuperont une autre forme de logement collectif résidentiel et de 400 à 500 occuperont des maisons individuelles.

**Figure 34 : Formation annuelle projetée de ménages, RMR d'Abbotsford-Mission**



Statistique Canada, SCHL

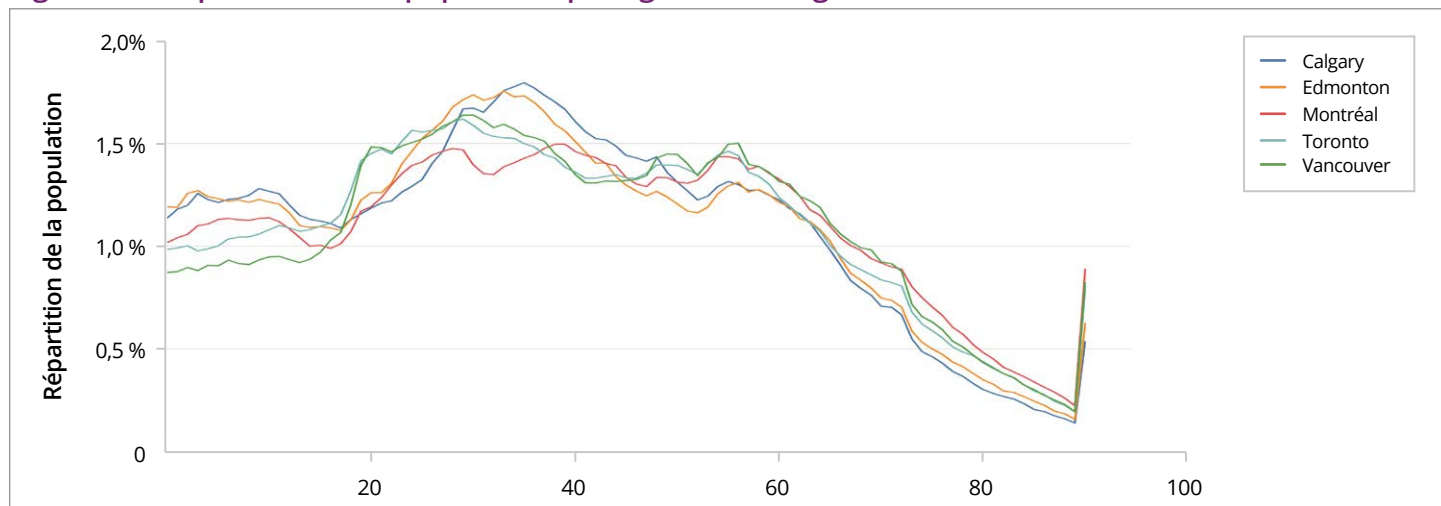


## L'importance de la répartition selon l'âge et des hypothèses sur la migration

La forme de la répartition selon l'âge (ou la pyramide des âges) et les hypothèses sur la migration sont d'une importance cruciale dans les projections démographiques et des ménages. Comme le montre la figure 35, comparativement aux RMR de Calgary et d'Edmonton, la répartition selon l'âge dans le Grand Vancouver montre un pourcentage relativement plus faible d'enfants et une proportion relativement plus élevée de jeunes adultes. Si l'on fait des projections sur 20 ans et si l'on suppose une croissance démographique constante, la proportion de la population qui entre dans la phase de formation de ménages et d'achat d'une première propriété sera relativement plus élevée à Calgary et à Edmonton que dans le Grand Vancouver.

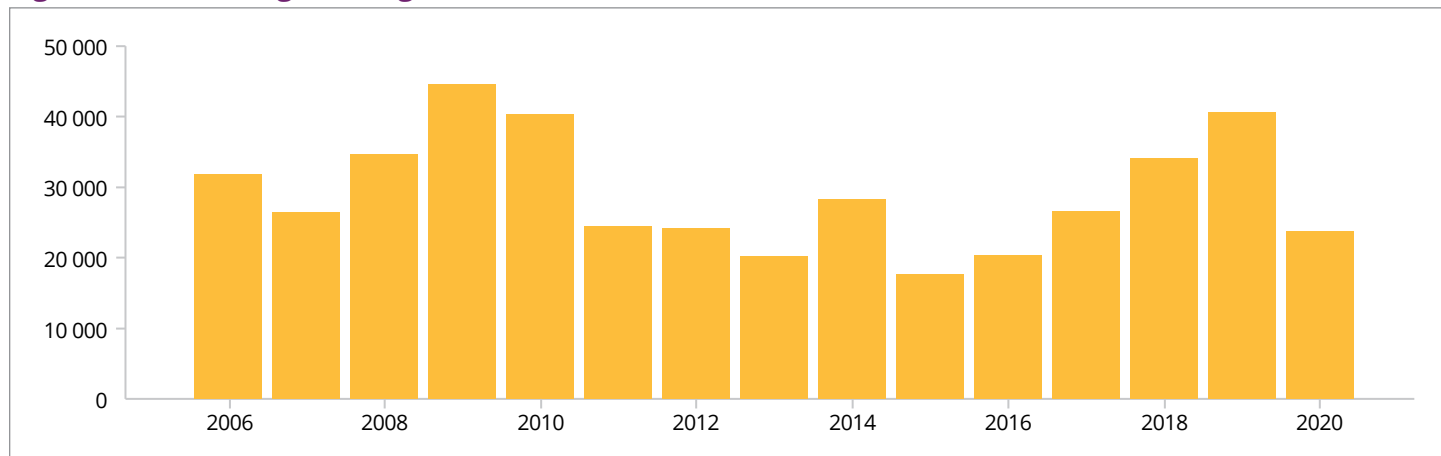
Les hypothèses concernant la migration sont importantes, mais elles ne sont pas faciles à formuler. Une foule de facteurs, comme l'évolution de la conjoncture économique, tant au pays qu'à l'extérieur, ont une incidence sur les flux migratoires, comme l'illustre la figure 36, qui montre le bilan migratoire global annuel de la RMR de Vancouver. Pour cette raison, les projections sur les ménages ne doivent pas servir de référence pour l'analyse à court terme. C'est particulièrement vrai dans le cas de la pandémie de COVID-19 au cours de laquelle le nombre de migrants internationaux à court terme a diminué. Il est possible que le nombre de migrants internationaux rebondisse encore plus fortement dans les années à venir si le Canada maintient une politique d'immigration plus dynamique.

Figure 35 : Répartition de la population par âge dans des grandes RMR canadiennes



Sources: Statistique Canada, SCHL

Figure 36 : Bilan migratoire global annuel, RMR de Vancouver



Statistique Canada. Tableau 17-10-0136-01

Composantes de l'accroissement démographique, selon la région métropolitaine de recensement et l'agglomération de recensement, limites de 2016

## Quel est le niveau de sensibilité des projections démographiques?

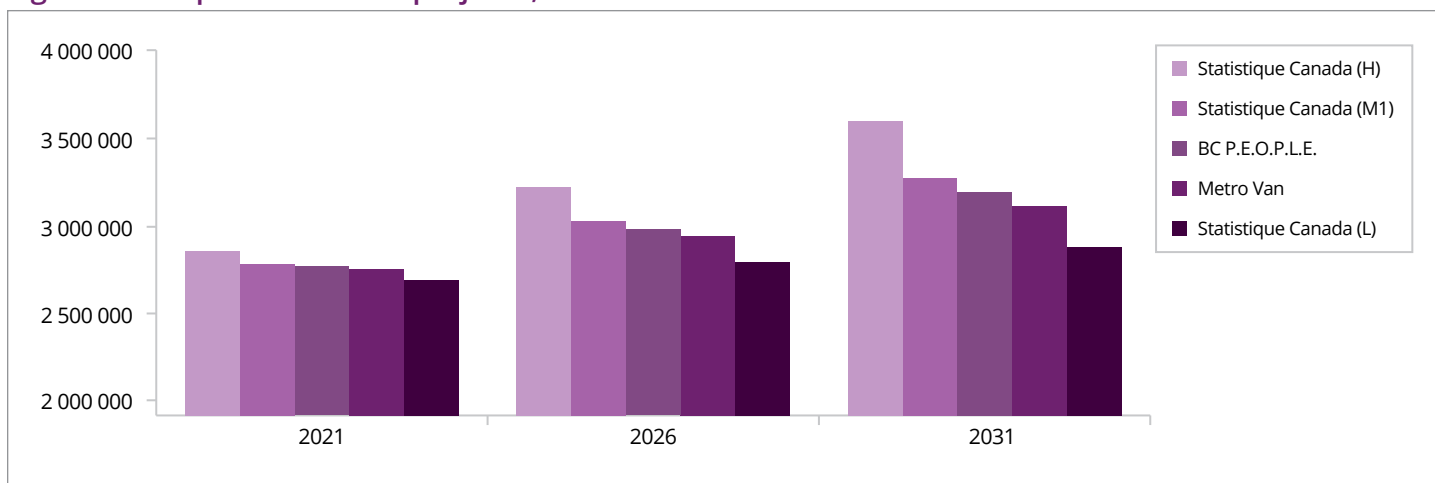
En comparant les projections de Statistique Canada et de la SCHL à celles d'autres organismes de la Colombie-Britannique, nous avons d'abord déterminé les méthodes respectives utilisées ainsi que leurs hypothèses sous-jacentes. Toutes utilisent la méthode matricielle de projection des cohortes pour établir des projections de la population. Quant aux hypothèses sous-jacentes, celles-ci peuvent différer d'un organisme à l'autre.

La figure 37 ci-dessous présente les projections démographiques selon trois sources : Statistique Canada, *BC Stats (B.C. P.E.O.P.L.E.)* et *Metro Vancouver*. Si les projections démographiques élevées et basses de Statistique Canada pour 2031 diffèrent de plus d'un demi-million de personnes, l'écart est beaucoup plus petit (mais non négligeable)

lorsqu'on compare les projections moyennes (ou M1) de Statistique Canada aux projections des autres organismes. Cela se traduit par une différence d'environ 150 000 pour la projection de 2026 et d'environ 300 000 pour la projection de 2031.

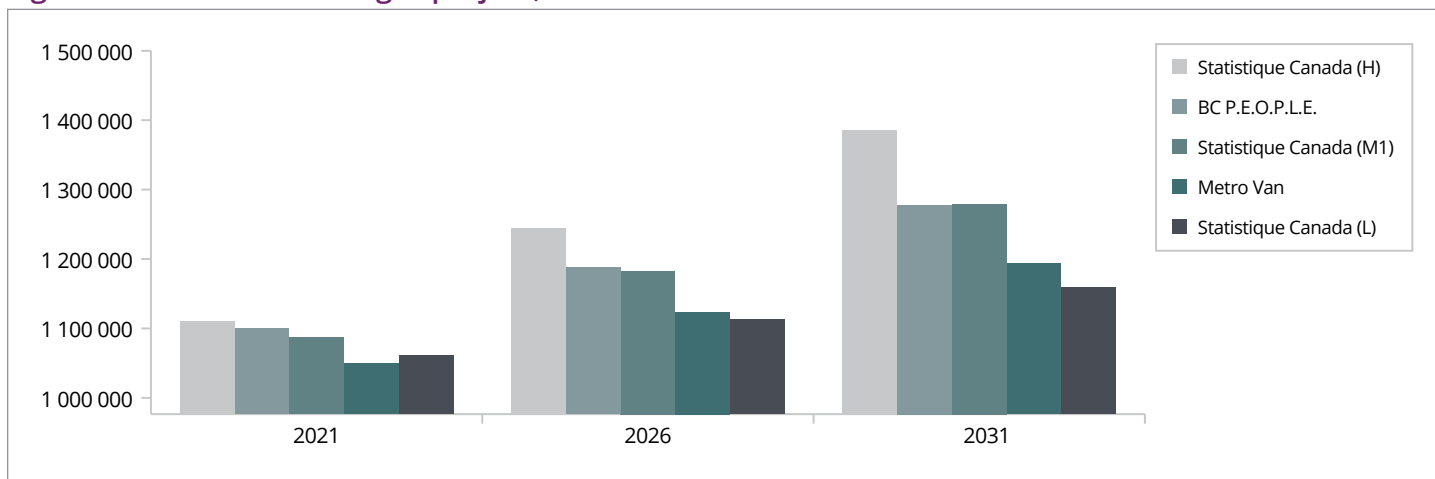
La figure 38 suivante (ci-dessous) présente d'autres projections pour les ménages. Lorsqu'on compare les projections de la SCHL pour les ménages fondées sur le scénario M1 de Statistique Canada à celles d'autres institutions, on constate que la différence en 2026 est d'environ 64 000 ménages. L'écart en 2031 atteint 85 000 (voir la figure ci-dessous). Ces estimations donnent une idée de l'incertitude qui règne quant au nombre de logements qui devraient être construits. Les décideurs doivent s'assurer que les processus d'aménagement qu'ils créent tiennent compte de cette incertitude considérable.

**Figure 37 : Population totale projetée, RMR de Vancouver**



Statistique Canada, Metro Vancouver, BC Stats, SCHL

**Figure 38 : Total des ménages projeté, RMR de Vancouver**



Source : Statistique Canada, Metro Vancouver, BC Stats, SCHL



## Annexe 6 : Droits d'aménagement immobilier en Colombie-Britannique

Les **droits d'aménagement** sont un outil de calcul des revenus que la province met à la disposition des municipalités et des districts régionaux, conformément à la *Local Government Act*. Les droits d'aménagement, qui sont perçus auprès des promoteurs immobiliers au moment de l'approbation du lotissement ou de la délivrance du permis de construire, servent à financer les infrastructures hors site liées à la croissance. Plus précisément, les droits d'aménagement peuvent financer les infrastructures de routes, d'égouts, d'aqueducs et de drainage, ainsi que l'acquisition et l'amélioration de parcs<sup>62</sup>. Ils ne peuvent couvrir que les coûts d'immobilisations de ces infrastructures et doivent être perçus proportionnellement aux besoins en matière d'infrastructures directement générés par l'aménagement. Ces droits doivent également être conçus de manière à lier les évaluations des besoins en infrastructures aux stratégies de croissance régionales et aux plans communautaires officiels. Si un projet de règlement local sur les droits d'aménagement ne respecte pas ces exigences, le gouvernement provincial ne l'approuvera pas<sup>63</sup>.

La *Local Government Act* permet également aux administrations locales d'échanger une densité supplémentaire contre des aménagements ou des logements hors marché au moyen de dispositions de zonage prévoyant une **prime à la densité**. Lorsqu'il est utilisé, cet instrument est considéré comme volontaire, contrairement à tous les permis de construire qui sont obligatoires, puisque les promoteurs immobiliers ont la possibilité de ne pas inclure de densité supplémentaire.

Les **contributions aux installations communautaires** constituent le troisième instrument de revenu fondé sur l'aménagement, que certaines municipalités de la Colombie-Britannique perçoivent à un taux fixe ou dans le cadre de négociations avec les promoteurs lorsque des ensembles immobiliers nécessitent un changement de zonage. Contrairement aux droits d'aménagement et à la prime à la densité, les contributions aux installations communautaires ne sont pas définies dans les lois provinciales. Elles reposent plutôt sur le pouvoir discrétionnaire des municipalités en matière de réglementation sur l'utilisation des terres, en particulier le zonage, en vertu duquel les conseils locaux peuvent accepter ou rejeter les demandes de changement de zonage. En pratique, cette grande autonomie dans la conception et l'utilisation des contributions aux installations communautaires a permis d'établir un large éventail de conditions préalables relatives aux aménagements en échange du changement de zonage, y compris les bibliothèques, l'agrandissement des casernes de pompiers, les logements hors marché, l'art public et les fonds de remplacement.

<sup>62</sup> Il y a deux exceptions : la Ville de Vancouver (en vertu de la Vancouvercharte) et la municipalité de villégiature de Whistler (en vertu de la *Resort Municipality of Whistler Act*), où les droits d'aménagement peuvent comprendre un plus large éventail d'éléments, comme les logements hors marché et les garderies.

<sup>63</sup> Plus précisément, il n'est pas approuvé par l'Inspector of Municipalities, qui doit tenir compte d'un grand nombre de facteurs et de pratiques exemplaires, y compris ceux décrits dans le Development Cost Charge Best Practices Guide, accessible ici : [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/finance/dcc\\_best\\_practice\\_guide\\_2005.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/finance/dcc_best_practice_guide_2005.pdf) (en anglais seulement).

## Annexe 7 : Principes clés des droits d'aménagement immobilier : lien et proportionnalité

La mise en place de droits d'aménagement immobilier se justifie généralement par l'idée que la « croissance paie pour la croissance ». Également connue sous le nom de principe de l'utilisateur payeur, cette justification exige que les coûts d'immobilisations initiaux associés aux maisons et aux entreprises neuves, comme les égouts, les aqueducs et le prolongement des routes, soient payés par ces maisons et entreprises neuves plutôt que par toutes les maisons et entreprises d'une municipalité. Une fois construits, les coûts permanents d'entretien ou d'exploitation de ces infrastructures sont partagés à l'échelle de la ville.

Afin d'établir un lien étroit entre les coûts initiaux de ces infrastructures et les nouveaux résidents et entreprises qui en ont besoin, deux principes clés sont communément considérés comme des pratiques exemplaires : le lien et la proportionnalité<sup>64</sup>.

**Lien :** Les droits d'aménagement doivent être manifestement liés aux besoins ou aux répercussions qu'ils génèrent. Autrement dit, il devrait y avoir un lien clair entre ce que les droits ou l'exaction exigent et l'aménagement proposé auquel ils s'appliquent. Par exemple, la construction d'un nouveau quartier sur des terres agricoles accroîtra la demande sur les infrastructures locales des égouts et des aqueducs, tant sur le plan de la capacité des tuyaux à proximité que de la capacité globale de la station de traitement. Cette augmentation de la demande sur les infrastructures locales démontre clairement le lien avec le nouveau quartier, ce qui justifie un droit pour payer les améliorations des infrastructures qui en découlent.

**Proportionnalité :** Au-delà d'un lien clair et démontrable entre les répercussions de l'aménagement immobilier et les droits visant à les atténuer, il est également important que le montant des droits soit proportionnel à ces répercussions. En fait, le montant des droits ne devrait pas être supérieur au coût nécessaire pour atténuer les répercussions des nouveaux logements ou des nouvelles entreprises.

Par exemple, un droit censé couvrir le coût de l'élargissement d'une route pour tenir compte de la hausse de la circulation générée par les résidents d'un nouveau quartier ne devrait pas aussi couvrir les coûts d'un élargissement supplémentaire en prévision d'une croissance future et latente.

Le non-respect de ces deux principes comporte plusieurs risques. Tout d'abord, le fait de ne pas tenir compte des liens et de la proportionnalité dans la conception des droits peut réduire l'équilibre ou l'équité entre les résidents actuels et les nouveaux arrivants. Il est important de noter que les exigences relatives au lien et à la proportionnalité écartent la tentation de déplacer les coûts des aménagements ou des installations principalement destinées aux résidents actuels vers de nouvelles habitations et de nouvelles entreprises, plutôt que d'augmenter les revenus tirés des taxes foncières ou des frais d'utilisation pour le faire.

Ensuite, des frais excessifs ou trop élevés peuvent nuire au rythme et au volume de la construction résidentielle dans une ville, ce qui crée ou aggrave la pénurie de logements<sup>65</sup>. À leur tour, ces pénuries ont une incidence négative sur la disponibilité et l'abordabilité des logements dans les villes et les quartiers attrayants.

<sup>64</sup> Ces deux principes, ainsi que le langage qui les concerne, sont en partie le résultat de deux arrêts historiques de la Cour suprême des États-Unis : *Nollan v. California Coastal Commission* (en anglais seulement), 483 U.S. 825 (1987) et *Dolan v. City of Tigard* (en anglais seulement), 512 U.S. 374 (1994).

<sup>65</sup> Pour en savoir plus sur le mécanisme par lequel les droits peuvent exacerber les pénuries de logements à l'échelle de la ville, consultez l'étude du gouvernement de la Colombie-Britannique de 2014, *Community Amenity Contributions: Balancing Community Planning, Public Benefits and Housing Affordability*, ici : [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/community\\_amenity\\_contributions\\_guide.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/community_amenity_contributions_guide.pdf) (en anglais seulement).

## Annexe 8 : Secteur du logement communautaire de la Colombie-Britannique

Le secteur du logement communautaire de la Colombie-Britannique possède et gère des actifs importants qui, dans bien des cas, sont le résultat d’investissements historiques des gouvernements.

### Logements sans but lucratif

Plus de 800 organismes sans but lucratif de la Colombie-Britannique possèdent et gèrent environ 65 000 logements abordables dans des collectivités de la province, allant des logements avec services de soutien aux logements pour les travailleurs à revenu moyen. Le portefeuille des organismes sans but lucratif englobe les quatre autorités municipales en matière d’habitation de la Colombie-Britannique, chacune étant structurée comme une entité sans but lucratif : *Metro Vancouver Housing Corporation*, *Whistler Housing Authority*, *Capital Regional Housing Corporation* et la Ville de Vancouver.

### Coopératives

Les coopératives sont des entités juridiques détenues et gérées par leurs membres. Bien que la plupart des coopératives d’habitation de la Colombie-Britannique soient des organismes sans but lucratif, un petit nombre sont des coopératives à capitalisation, ce qui signifie que leurs membres peuvent constituer un avoir propre, comme c’est le cas pour les propriétaires-occupants. La Colombie-Britannique compte plus de 265 coopératives d’habitation sans but lucratif, dont plus de 15 300 logements situés dans les basses-terres continentales et le sud de l’île de Vancouver. Les coopératives ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés ni des organismes de logement social, bien que certaines coopératives reçoivent des subventions d’exploitation pour offrir une partie de leurs logements à des ménages à faible revenu à des loyers adaptés à leur revenu. Comme elles fonctionnent au prix coûtant sans but lucratif, les coopératives sont généralement beaucoup plus abordables au fil du temps que les logements du marché semblables.

### Fiducies foncières communautaires (FFC)

Une fiducie foncière communautaire est une société sans but lucratif qui acquiert et détient des terrains à perpétuité au profit d’une collectivité. Au Canada, les FFC établissent souvent des partenariats avec les administrations locales, les coopératives existantes et un large éventail d’autres fournisseurs de logements pour construire de nouveaux logements ou acquérir des logements existants afin qu’ils demeurent abordables en permanence.

### Logements gérés directement par *BC Housing*

En plus des logements communautaires décrits ci-dessus, 7 000 autres logements abordables en Colombie-Britannique sont gérés directement par *BC Housing*, la société d’État responsable du logement dans la province.



## Annexe 9 : Programmes et politiques fédéraux et provinciaux qui profitent aux propriétaires-occupants

### Programmes et politiques fédéraux

#### Exemption des gains en capital sur la résidence principale

La population canadienne doit payer de l'impôt sur les gains en capital correspondant à 50 % du gain tiré de ses placements. Toutefois, une exception est faite pour les investissements dans les résidences principales. Si la valeur d'une habitation augmente entre le moment où elle est achetée et le moment où elle est vendue, le propriétaire-occupant est exonéré de l'impôt sur ce profit. La non-imposition des plus-values de capitaux sur les résidences principales est la quatrième dépense fiscale fédérale en importance. En 2017, cette dépense fiscale a coûté environ 7,52 milliards de dollars à l'échelle nationale<sup>66</sup>.

#### Non-imposition du loyer théorique net pour les propriétaires-occupants

Au Canada, il y a un écart entre la façon dont les logements locatifs et les logements occupés par le propriétaire sont imposés. Les propriétaires de logements locatifs paient des impôts sur leur revenu locatif, mais les propriétaires qui occupent leur propre logement ne paient pas d'impôts sur les loyers qu'ils paient eux-mêmes. Ainsi, les propriétaires-occupants obtiennent une subvention implicite sur la non-imposition de leurs coûts de logement mensuel. Autrement dit, nous pourrions penser que les locataires paient une taxe de vente sur leurs loyers, qui finit par être perçue comme de l'impôt sur le revenu pour leurs propriétaires-bailleurs. Les propriétaires-occupants ne paient aucune taxe de vente sur le loyer qu'ils se paient à eux-mêmes en tant que propriétaires. Cette subvention fédérale a été estimée à 8 milliards de dollars en 2017<sup>67</sup>.

#### Régime d'accession à la propriété

Les acheteurs peuvent retirer jusqu'à 35 000 \$ de leur REER pour acheter une habitation sans pénalité, à condition que le montant retiré soit remboursé sur une période de 15 ans.

#### Montant pour l'achat d'une première propriété

Les accédants à la propriété sont admissibles à un crédit d'impôt sur le revenu de 5 000 \$ pour l'achat d'une habitation, ce qui représente un allègement fiscal fédéral pouvant atteindre 750 \$.

#### Incitatif à l'achat d'une première propriété

Les accédants à la propriété admissibles peuvent obtenir un prêt hypothécaire avec participation de 5 % pour une habitation existante et d'un maximum de 10 % pour une habitation neuve. Les acheteurs remboursent le même pourcentage qu'ils ont emprunté lors de la vente de leur habitation ou 25 ans après l'achat.

### Programmes et politiques provinciaux

#### Regular Home Owner Grant

Les propriétaires-occupants admissibles de la Colombie-Britannique peuvent recevoir une subvention provinciale pour réduire les taxes foncières qu'ils doivent payer chaque année sur leur résidence principale. La subvention annuelle est de 570 \$ dans le district régional de la capitale, le district régional de Metro Vancouver et le district régional de la vallée du Fraser. Dans le reste de la province, le montant est de 770 \$. La subvention n'est offerte en entier que pour les habitations dont la valeur imposable est inférieure à un seuil précis. Pour 2021, le seuil a été établi à 1,625 million de dollars.

#### Supplément de subvention pour les aînés

Les aînés admissibles peuvent recevoir une subvention en plus de la Regular Home Owner Grant afin de réduire les taxes foncières sur leur résidence principale.

#### Programme d'accès à la propriété

Les accédants à la propriété admissibles en Colombie-Britannique peuvent bénéficier d'une réduction, voire de l'élimination, de la taxe de transfert foncier pouvant atteindre 8 000 \$.

#### Report des impôts fonciers

Les propriétaires-occupants<sup>68</sup> admissibles peuvent recevoir un prêt à faible taux d'intérêt pour payer les taxes foncières sur une résidence principale. Ce programme est conçu pour être utilisé conjointement avec la subvention Regular Home Owner Grant.

<sup>66</sup> Ministère des Finances Canada (2020).

<sup>67</sup> Clayton (2020).

<sup>68</sup> Pour être admissibles, les propriétaires doivent répondre à un ou à plusieurs des critères suivants : être âgés de 55 ans ou plus; être un conjoint survivant de tout âge; avoir une incapacité; être parent, beau-parent ou soutien financier d'un enfant.

## Remerciements

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes qui nous ont fait part de leurs commentaires lors de consultations et de présentations en ligne. Vous trouverez ci-dessous la liste des parties prenantes avec lesquelles nous avons collaboré. Nous remercions tout particulièrement Tsur Somerville, Frank Clayton, Nathanael Lauster et Gregory Steves, qui ont fourni des commentaires sur les versions antérieures de ce rapport. Merci à Tsur Somerville et à Tom Davidoff, du Centre for Urban Economics and Real Estate de l'Université de la Colombie-Britannique, ainsi qu'à Jens von Bergmann et à l'équipe du Sociology Zoning Project de l'Université de la Colombie-Britannique qui ont fourni des recherches pour aider à orienter les recommandations de ce rapport. Nous tenons également à souligner la précieuse contribution de Cimarron Corpe, directeur du Secrétariat du logement du Ministry of Attorney General and Minister Responsible for Housing, ainsi que le soutien du secrétariat fourni par les personnes suivantes à la SCHL : Michel Tremblay, Kathie Howes, Bert Pereboom, Bob Dugan, Tiffany Brousseau, Aled ab Iorwerth, Josef Filipowicz, Keith Stewart, Laura Caldwell, Kristjana Loptson, Michael Oram, Zoë Thanopoulos et Élisabeth Koulouris.

### Remerciements particuliers à :

411 Seniors Centre Society  
Active Manufactured Home Owners Society  
Agata Kosinski – British Columbia Hotel Association (BCHA)  
Alain Bertaud, Marron Institute  
Alan Harrison, Ville de Salmon Arm  
Alex Hemmingway, Centre canadien de politiques alternatives  
Andrew Lis, ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML)  
Andrey Pavlov, Université Simon Fraser  
Andy Yan, Université Simon Fraser  
Anita Huberman, Surrey Board of Trade  
B.C. Government and Service Employees' Union  
Bailey Mumford, Nation métisse de la Colombie-Britannique  
Barbara Desjardins, canton d'Esquimalt  
Membres de la BC Federation of Retired Union  
Beau Jarvis, Urban Development Institute Pacific

Ben Dachis, Institut C.D. Howe  
Bob Rennie, Rennie & Associates Realty Ltd.  
Association canadienne des constructeurs d'habitations, Colombie-Britannique  
Catherine Holt, Greater Victoria Chamber of Commerce  
Claudia Kempe, Greater Vancouver Board of Trade  
Clayton Buckinghamon, VanCity  
Craig Crawford, C. Crawford Consulting Ltd.  
Cyrus Navabi, Qualex-Landmark  
Dallas Alderson, Fédération canadienne des municipalités  
Dan Garrison, Ville de Vancouver  
Dan Rogers, Kelowna Chamber of Commerce  
Daniel Oleksiuk, BC Government & Services Employees' Union  
Danika Dudzik, Ville de West Kelowna  
Dave Hutniak, propriétaire-bailleur en Colombie-Britannique  
David Screech, Ville de View Royal  
Debbie Cannon, Ville de Salmon Arm  
Duncan MacLennan, Université de Glasgow  
Elisa Campbell, Société immobilière du Canada (SIC)  
Erin Seeley, Real Estate Council of BC  
Fred Haynes, district de Saanich  
Gavin Jones, Greater Victoria Chamber of Commerce  
Geoff Orr, district de North Saanich  
George Harvie, Ville de Delta  
Grant Stevens, Flight Craft  
Greg Steves, BC Land Title and Survey Authority (LTSA)  
Homes for Heroes Foundation  
James Munro, Greater Victoria Housing Society  
Jamie Cassels, Université Victoria  
Janice Abbott, Atira Women's Resource Society  
Jason Middleton, propriétaire-bailleur de la Colombie-Britannique  
Jean Lamontagne, Ville de Surrey  
Jenny Schuetz, Brookings Institution  
Jessica Brooks, gouvernement de la Colombie-Britannique

Jim Hamilton, Collège Okanagan	et Generation Squeeze
Jodi Dong, ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML)	Penny Gurstein, Université de la Colombie-Britannique
John Kearns, British Columbia Hotel Association (BCHA)	Ray Wynsouw, Kelowna Chamber of Commerce
Jonathan Cote, Ville de New Westminster	Rebecca Ataya, Federation of Community Social Services of BC
Kaye Krishna, ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML)	Rich Threlfall, Urban Development Institute (UDI) Okanagan Chapter
Ken Peacock, Business Council of B.C	Richard Stewart, Ville de Coquitlam
Ken Williams, district de Highlands	Rob Martin, Ville de Colwood
Kennedy Stewart, Ville de Vancouver	Ron Rapp, Homebuilders Association of Vancouver (HAVAN)
Kevin Albers, M'akola, Housing Society	Ryan Smith, Ville de Kelowna
Kevin Murdoch, district d'Oak Bay	Ryan Windsor, district de Central Saanich
Khelsilem, Conseil de la Nation Squamish	SAFERhome Standards Society
Lee Coonfer, BC Seniors Living Association	Samantha Howard, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante de la Colombie-Britannique
Lee-Ann Garnett, Ville de Burnaby	Sarah Silva, Conseil de la Nation Squamish
Linda Buchanan, Ville de North Vancouver	Scott Butler, Highstreetliving
Lindsay Hardie, BC Land Title and Survey Authority (LTSA)	Scott Kristjanson, Ville de WhiteRock
Lisa Helps, Ville de Victoria	Shayne Ramsay, BC Housing
Lisa Muri, Ville de North Vancouver	Stephanie Allen, BC Housing
Maja Tait, district de Sooke	Stephanie Salaman, district régional du centre de l'Okanagan
Marc Lee, Centre canadien de politiques alternatives	Steve Pomeroy, Focus Consulting
Margaret Mason, Norton Rose Fulbright Canada LLP	Susan Haid, Ville de Vancouver
Marijke Edmondson, gouvernement de la Colombie-Britannique	Susan Tatoosh, Vancouver Aboriginal Friendship Center
Mary-Ann Booth, Ville de West Vancouver	The Council of Senior Citizens Organizations of BC (COSCO)
Matthew Bond, Ville de North Vancouver	Thom Armstrong, Co-operative Housing Federation of BC (CHFBC)
Michael Geller, The Geller Group	Thomas Lancaster, SCHL – Granville Island
Mike Hurley, Ville de Burnaby	Tiffany Duzita, Community Land Trust
Neil Monckton, Ville de Vancouver	Tim McEwan, Independent Contractors and Business Association of BC
Neil Moody, CHBA BC	Union of BC Municipalities (UBCM)
Neil Belenkie, village de Belcarra	Val Van Den Broek, Ville de Langley
Nora Brooks, Ville de Colwood	Vancouver and District Labour Council Housing Action Team
Olga Ilich, Vancouver Housing Task Force	Victor Cumming, Ville de Vernon
One Filipino Cooperative of BC (One FilCo-op) et Filco-operative One Housing Society	Victoria Residential Builders Association
Paul Kershaw, Université de la Colombie-Britannique	

## Références

- ALTUS GROUP ECONOMIC CONSULTING, *Municipal Benchmarking Study*. Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), 2020. Accessible à l'adresse : <https://www.chba.ca/CHBADocs/CHBA/HousingCanada/Government-Role/2020-09-21-Report-CHBA-Municipal-Benchmarking-Study.pdf> (en anglais seulement).
- BAKER, Emma, et autres, "New Evidence on Mental Health and Housing Affordability in Cities: A Quantile Regression Approach", *Cities*, vol. 96, n° 102455, janvier 2020. Accessible à l'adresse : <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102455> (en anglais seulement).
- BALESTRA, Carlotta, et Joyce SULTAN. "Home Sweet Home: The Determinants of Residential Satisfaction and its Relation to Well-being", Documents de travail sur les statistiques de l'OCDE, n° 2013/05, Éditions OCDE, Paris, 2013. Accessible à l'adresse : <https://doi.org/10.1787/5jzbcx0czc0x-en>
- BC HOUSING. *2021 Housing Income Limits (HILL)*. Accessible à l'adresse : <https://www.bchousing.org/publications/2021-Housing-Income-Limits-HILs.pdf> (en anglais seulement).
- BC RENTAL HOUSING COALITION. *An Affordable Housing Plan for BC*. Accessible à l'adresse : [https://bcnpha.ca/wp\\_bcnpha/wp-content/uploads/2017/04/BC\\_Affordable\\_Housing\\_Plan.pdf](https://bcnpha.ca/wp_bcnpha/wp-content/uploads/2017/04/BC_Affordable_Housing_Plan.pdf) (en anglais seulement).
- BRITISH COLUMBIA MINISTRY OF COMMUNITY SERVICES. *Development Cost Charge: Best Practices Guide*. Accessible à l'adresse : [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/finance/dcc\\_best\\_practice\\_guide\\_2005.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/finance/dcc_best_practice_guide_2005.pdf) (en anglais seulement).
- BRITISH COLUMBIA MINISTRY OF COMMUNITY, SPORT AND CULTURAL DEVELOPMENT. *Community Amenity Contributions: Balancing Community Planning, Public Benefits and Housing Affordability*. Accessible à l'adresse : [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/community\\_amenity\\_contributions\\_guide.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/community_amenity_contributions_guide.pdf) (en anglais seulement).
- BRITISH COLUMBIA MINISTRY OF FINANCE. *Budget and Fiscal Plan 2020/21-2022/23*. Accessible à l'adresse : [https://www.bcbudget.gov.bc.ca/2020/pdf/2020\\_budget\\_and\\_fiscal\\_plan.pdf](https://www.bcbudget.gov.bc.ca/2020/pdf/2020_budget_and_fiscal_plan.pdf) (en anglais seulement).
- BRITISH COLUMBIA MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING. *Development Approvals Process Review: Final Report from a Province-Wide Stakeholder Consultation*. Accessible à l'adresse : [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/dapr\\_2019\\_report.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-land-use/dapr_2019_report.pdf) (en anglais seulement).
- SÁNCHEZ, Aida Caldera, et Dan ANDREWS. "Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011/1, 2011. Accessible à l'adresse : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2011-5kg0vswqt240](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg0vswqt240) (en anglais seulement).
- GROUPE D'EXPERTS SUR L'AVENIR DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ET L'ABORDABILITÉ DU CANADA ET DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE. *Ce que nous avons entendu : Rapport intermédiaire du Groupe d'experts sur l'avenir de l'offre de logements et l'abordabilité du Canada et de la Colombie-Britannique*. Accessible à l'adresse : [https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/588/2020/12/20200805\\_001\\_Ce-que-nous-avons-entendu\\_rapport\\_w\\_ACC.pdf](https://engage.gov.bc.ca/app/uploads/sites/588/2020/12/20200805_001_Ce-que-nous-avons-entendu_rapport_w_ACC.pdf)
- MINISTÈRE DES FINANCES CANADA. *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales*. Accessible à l'adresse : <https://www.canada.ca/content/dam/fin/publications/taxexp-depfisc/2020/taxexp-depfisc20-fra.pdf>
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENTS. Définir l'abordabilité du logement au Canada, *Recherche en action*, janvier 2019. Accessible à l'adresse : <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pubsandreports/research-insights/2019/research-insight-defining-affordability-housing-canada-69469-fr.pdf?rev=cd3301db-f3c4-4a47-aeef-bdda67ef223b>

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada*, 2018. Accessible à l'adresse : <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pdfs/content/fr/69263.pdf?rev=32991af8-55da-47a3-87da-4655b4e8706a>

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Fréquence (%) des besoins impérieux en matière de logement en milieu urbain 2012 - 2019, 2021*. Accessible à l'adresse : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionals/housing-markets-data-and-research/housing-data/data-tables/household-characteristics/incidence-urban-households-core-housing-need>

CLAYTON, Frank. "Federal Tax Expenditures Favour Homeowners", *Centre for Urban Research and Land Development*. Accessible à l'adresse : <https://www.ryerson.ca/cur/Blog/blogentry49/> (en anglais seulement).

DOBERSTEIN, Carey, Ross HICKEY et Eric LI. "Nudging NIMBY: Do positive messages regarding the benefits of increased housing density influence resident stated housing development preferences?", *Land Use Policy*, vol. 54, juillet 2016, p. 276-289.

FISCHEL, William A. "Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax", *National Tax Journal*, vol. 54, n° 1, 2001, p. 157-173.

GLAESER, Edward L. "The Economics Approach to Cities", *NBER Working Paper*, n° 13696, 2007. Accessible à l'adresse : <https://www.nber.org/papers/w13696> (en anglais seulement).

GREEN, Kenneth P., et Josef FILIPOWICZ. *New Homes and Red Tape in British Columbia: Residential Land-Use Regulation in the Lower Mainland*, Institut Fraser, 2016. Accessible à l'adresse : <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/new-homes-and-red-tape-in-bc-residential-land-use-regulation-in-the-lower-mainland.pdf> (en anglais seulement).

GYOURKO, Joseph, Jonathan HARTLEY et Jacob KRIMMEL. "The Local Residential Land Use Regulatory Environment across U.S. Housing Markets: Evidence from a New Wharton Index", *NBER Working Paper*, n° 26573, National Bureau of Economic Research, Inc., 2019. Accessible à l'adresse : <https://realestate.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2020/01/Working-Paper-2020.pdf> (en anglais seulement).

HOLDEN, Meg, Sophie FUNG et Daniel STURGEON. *Getting to Groundbreaking: Residential Building Approval Processes in Metro Vancouver. Year 2: Focus on WoodFrame Apartments*, 2016. Accessible à l'adresse : [https://havan.ca/wp-content/uploads/2019/07/G2G\\_2015\\_web.pdf](https://havan.ca/wp-content/uploads/2019/07/G2G_2015_web.pdf) (en anglais seulement).

HOLDEN, Meg, et Terry SIDHU. *Getting to Groundbreaking: Residential Building Approval Processes in Metro Vancouver. Year 1: Focus on Townhouses*. Accessible à l'adresse : [https://havan.ca/wp-content/uploads/2019/07/G2G\\_Report2014v5.pdf](https://havan.ca/wp-content/uploads/2019/07/G2G_Report2014v5.pdf) (en anglais seulement).

HOLLERAN, Max. "Millennial 'YIMBYs' and boomer 'NIMBYs': Generational views on housing affordability in the United States", *The Sociological Review*. Accessible à l'adresse : <https://doi.org/10.1177/0038026120916121> (en anglais seulement).

KUSHNER, Joseph, et David SIEGEL. "Why do Municipal Electors not Vote?" *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 15, n° 2, 2006, p. 264-277.

MALONEY, Maureen, Tsur SOMERVILLE et Brigitte UNGER. *Combating Money Laundering in BC Real Estate*. Groupe d'experts sur le blanchiment d'argent dans le secteur de l'immobilier en Colombie-Britannique, 2019. Accessible à l'adresse : <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/housing-and-tenancy/real-estate-in-bc/combating-money-laundering-report.pdf> (en anglais seulement).

MAST, Evan. "The Effect of New Market-Rate Housing Construction on the Low-Income Housing Market", *Upjohn Institute Working Paper*, no°19-307, Kalamazoo, MI : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2019. Accessible à l'adresse : <https://doi.org/10.17848/wp19-307> (en anglais seulement).

MCGREGOR, Michael, et Zachary SPICER. "The Canadian Homevoter: Property Values and Municipal Politics in Canada" *Journal of Urban Affairs*, vol. 38, n° 1, 2016, p. 123-139.



METCALF, Gabriel. "Sand Castles before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32, n° 1, Hiver 2018, p. 59-80.

METRO VANCOUVER. *The Metro Vancouver Housing and Transportation Cost Burden Study: A New Way of Looking at Affordability*. Accessible à l'adresse : <http://www.metrovancouver.org/services/regional-planning/PlanningPublications/HousingAndTransportCostBurdenReport2015.pdf> (en anglais seulement).

MOORE, Aaron A., et R. Michael MCGREGOR. "The Representativeness of Neighbourhood Associations in Toronto and Vancouver", *Urban Studies*. Accessible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0042098020964439> (en anglais seulement).

PAYTON SCALLY, Corianne. "The Nuances of NIMBY: Context and Perceptions of Affordable Rental Housing Development", *Urban Affairs Review*. Accessible à l'adresse : <https://doi.org/10.1177/1078087412469341> (en anglais seulement).

POMEROY, Steve, Greg LAMPERT et Margaret EBERLE. "Facilitating Non-Profit Acquisition of Purpose Built Rental Housing", préparé pour BC Non-profit Housing Association (BCNPHA), novembre 2019.

QUIGLEY, John M., et Steven RAPHAEL. "Is Housing Unaffordable? Why Isn't it More Affordable?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 1, Hiver 2004, p. 191-214. Accessible à l'adresse : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533004773563494> (en anglais seulement).

ROSENTHAL, Stuart S. "Are Private Markets and Filtering a Viable Source of Low-Income Housing? Estimates from a 'Repeat-Income' Model", *American Economic Review*, vol. 104, no 2, février 2014, p. 687-706.

SAUNDERS, Dylan. Migration interne : aperçu, 2015-2016, *Rapport sur l'état de la population du Canada de Statistique Canada*, 2018. Accessible à l'adresse : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-209-x/2018001/article/54958-fra.htm>

Banque Scotia, 2021, « L'estimation du déficit structurel du logement au Canada : manque-t-il 100 000 logements ou près de deux millions? », *Analyse économique mondiale : Note sur le logement*. 12 mai. Accessible à l'adresse : <https://www.scotiabank.com/ca/fr/qui-nous-sommes/analyse-economique/publications-economiques/post.note-sur-le-logement.note-sur-le-logement--le-12-mai-2021-.html>

STATISTIQUE CANADA. Enquête sur la sécurité financière, 2019, 2020. Accessible à l'adresse : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/201222/dq201222b-fra.htm>

STATISTIQUE CANADA. Projections démographiques pour les régions métropolitaines de recensement du Canada (NPP2016CMA) : spécifications techniques, préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, octobre 2017.

SUTTOR, Greg. *Still Renovating: A history of Canadian Social Housing Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2016.

THE ECONOMIST. "Home Ownership is the West's Biggest Economic-Policy Mistake", 18 janvier 2020. Accessible à l'adresse : <https://www.economist.com/leaders/2020/01/16/home-ownership-is-the-west-s-biggest-economic-policy-mistake> (en anglais seulement).

UNITED KINGDOM MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. *Housing and Economic Needs Assessment*, 2015. Accessible à l'adresse : <https://www.gov.uk/guidance/housing-and-economic-development-needs-assessments> (en anglais seulement).

VAN DEN BERG, Ryan. *Quelques notions sur le droit au logement au Canada*, Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales, Bibliothèque du Parlement, 2019. Accessible à l'adresse : [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr\\_CA/ResearchPublications/201916E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201916E)

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS). *Lignes directrices de l'OMS relatives au logement et à la santé*. Accessible à l'adresse : <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/279601/WHO-CED-PHE-18.10-fre.pdf>





[engage.gov.bc.ca](https://engage.gov.bc.ca)