12 décembre 2024

Dépenses fédérales axées sur l'abordabilité du logement en 2024

BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport donne un aperçu des dépenses fédérales et des progrès réalisés pour atteindre la cible générale de la Stratégie nationale sur le logement du Canada. Il a été rédigé pour répondre à l'intérêt des députés et du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes.

Analyste principal :

Ben Segel-Brown, analyste principal

Contributeur :

Zachary Vrhovsek, analyste

Préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur général, analyse budgétaire et des coûts

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et
Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants 1
Résumé 2
Introduction 4
Dépenses des programmes 5
Aperçu 5
Établissement de priorités 7
Dépenses fiscales 11
Besoins impérieux en matière de logement 16
La cible 16
Prévision immédiate et projection 17
Coûts de logement et hausse des besoins en matière de logement 18
Propriétaires ayant un prêt hypothécaire 19
Locataires 20
Incidence de la Stratégie nationale sur le logement 22
Aide ciblée 23
Initiatives d'offre 26
Comparaison avec les estimations de la SCHL 28
Améliorations à l'établissement de rapports 29
Notes 31

Faits saillants

Sur la période de 10 ans visée par la Stratégie nationale sur le logement (SNL) du Canada, les dépenses sur des programmes axés sur l'abordabilité du logement se chiffrent en moyenne à 6,1 milliards de dollars par année. Ce montant représente une hausse de 50 % du pouvoir d'achat des dépenses fédérales par rapport aux 10 années précédentes.

D'autres dépenses de programmes ont été principalement affectées aux programmes de financement du logement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui a reçu une augmentation de financement de 1,3 milliard de dollars par année.

Les dépenses totales axées sur l'abordabilité du logement sont estimées à 17,5 milliards de dollars par année, dont 65 % sont attribuables à des dépenses fiscales.

Après avoir pris en compte l'incidence de toutes les politiques fédérales pertinentes, nous projetons que 2,6 millions de ménages auront un besoin de logement d'ici 2027. Cela représente une augmentation d'environ 926 000 ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement par rapport au début de la SNL du Canada en 2017.

La hausse des besoins impérieux en matière de logement est dictée par des taux d'intérêt plus élevés et le rajustement au ralenti des logements par rapport à la hausse de l'immigration.

Sans le renouvellement des dépenses fédérales relatives à l'abordabilité du logement en vertu de la SNL du Canada, environ 78 000 autres ménages auraient des besoins impérieux en matière de logement d'ici 2027.

Résumé

Au cours de la période de 10 ans de sa Stratégie nationale sur le logement (SNL) de 2018-2019 à 2027-2028, le Canada prévoit de dépenser en moyenne 6,1 milliards de dollars par année sur des programmes axés sur l'abordabilité du logement. Ce montant représente une augmentation de 133 % des dépenses nominales par rapport à la moyenne de 2,6 milliards de dollars dépensés au cours des 10 années précédentes et une hausse de 50 % du pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales. Les dépenses réelles sur l'abordabilité du logement par personne de 30 % plus élevées pour la période visée par la SNL du Canada, à un coût moyen de 168 $ par personne par année, alors que les dépenses fédérales axées sur l'abordabilité du logement comme pourcentage de l'activité économique totale sont de 50 % plus élevées pour la période visée par la Stratégie, se chiffrant en moyenne à 0,22 % du produit intérieur brut (PIB).

La part la plus importante du financement supplémentaire a été affectée aux programmes de « Financement pour des ensembles de logements » de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui a obtenu une augmentation de 1,3 milliard de dollars par année en financement par rapport aux 10 années précédentes, ce qui représente 36 % de l'augmentation de 3,5 milliards de dollars en dépenses nominales. En revanche, les programmes Aide pour les besoins en logement ont reçu une augmentation de financement de 499 millions de dollars par année, ce qui représente une augmentation de 22 % des dépenses nominales et une baisse de 19 % des dépenses réelles par rapport aux 10 années précédentes.

Dans le cadre de la SNL, nous estimons que le Canada renoncera en moyenne à 11,4 milliards de dollars en recettes fiscales par année pour appuyer l'abordabilité des logements, ce qui représente 65 % d'un total estimatif de 17,5 milliards de dollars en dépenses pour soutenir l'abordabilité des logements si l'on inclut aussi les dépenses des programmes. La plus grande de ces dépenses fiscales consiste en recettes d'impôt sur les gains en capital provenant de résidences principales.

La cible globale de la SNL consiste à éliminer les besoins en matière de logement pour 530 000 ménages d'ici 2027-2028. Après avoir pris en compte l'incidence de toutes les politiques fédérales pertinentes et des tendances économiques, nous estimons que 2,4 millions de ménages ont actuellement des besoins en matière de logement, et nous projetons que, d'ici 2027, 2,6 millions de ménages auront des besoins impérieux en matière de logement. Nous projetons que d'ici 2027, il y aura environ 926 000 ménages

de plus ayant des besoins impérieux en matière de logement comparativement au début de la SNL en 2017.

Dans le cas des ménages ayant une hypothèque, les coûts de logement ont augmenté principalement parce qu'ils font face à des taux d'intérêt plus élevés lorsqu'ils renouvellent leurs prêts hypothécaires. Dans le cas de ménages locataires, les hausses récentes des loyers sont principalement attribuées au retard entre la demande accrue des facteurs démographiques et le rajustement du parc de logements.

Les programmes de la SNL atténuent l'augmentation du nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement; sans ces programmes, environ 78 000 ménages de plus auraient des besoins impérieux en matière de logement d'ici 2027. La majorité de cette réduction est attribuable à des contributions fédérales visant à accroître la capacité budgétaire des provinces et des territoires à fournir des logements dont le loyer est proportionné au revenu à des ménages à faible revenu.

Introduction

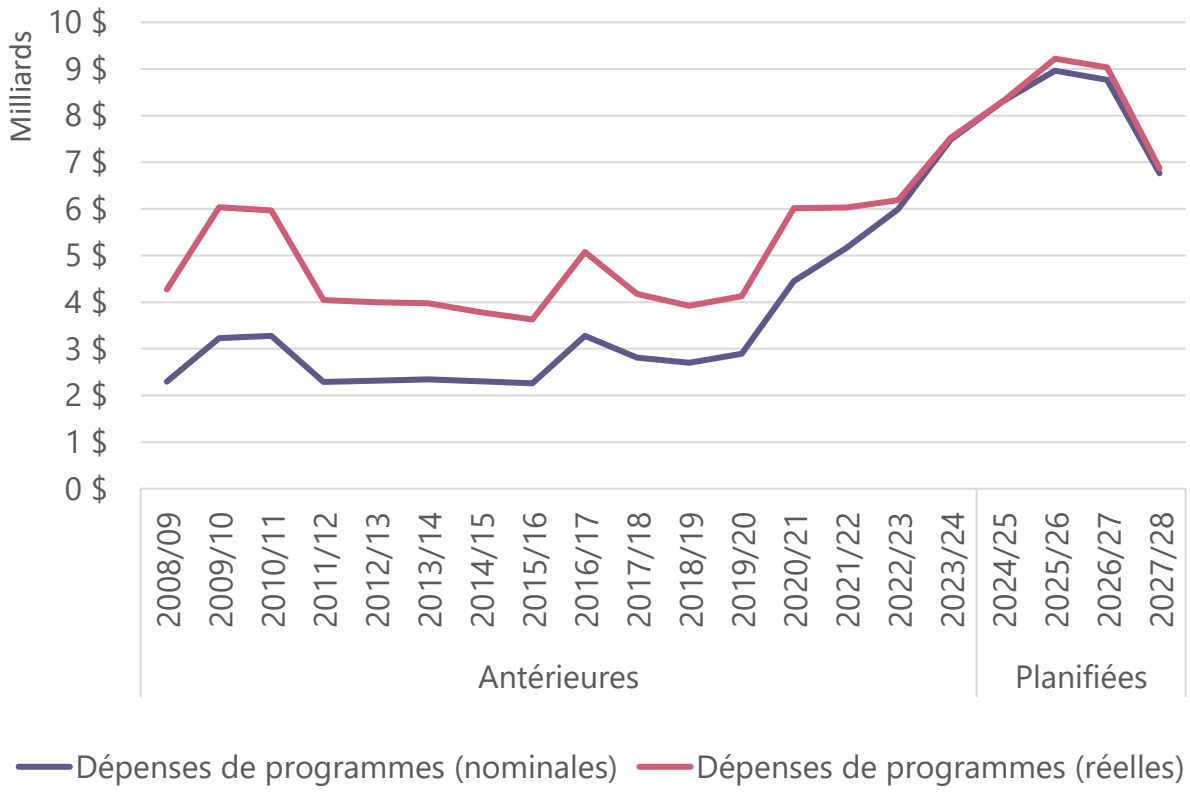
Le plan du gouvernement du Canada visant à améliorer l’abordabilité des logements est ancré dans la Stratégie nationale sur le logement (SNL) de 2017, laquelle affecte des fonds et fixe des cibles pour 2027-2028. Cependant, le Canada a continué d’annoncer des mesures supplémentaires en matière de logement, notamment plusieurs mesures inscrites dans le budget de 2024.

Dépenses des programmes

Aperçu

Au cours de la période de 10 ans de sa Stratégie nationale sur le logement (SNL) de 2018-2019 à 2027-2028, le Canada prévoit de dépenser en moyenne 6,1 milliards de dollars par année sur des programmes axés sur l'abordabilité du logement[1]. Cela représente une augmentation de 133 % des dépenses nominales au-dessus de la moyenne de 2,6 milliards de dollars dépensés au cours des 10 années précédentes. Rajustée pour les hausses des coûts de construction résidentielle, elle représente une augmentation de 50 % du pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales[2].

Figure 1
Dépenses de programmes réelles et nominales pour l'abordabilité des logements par exercice



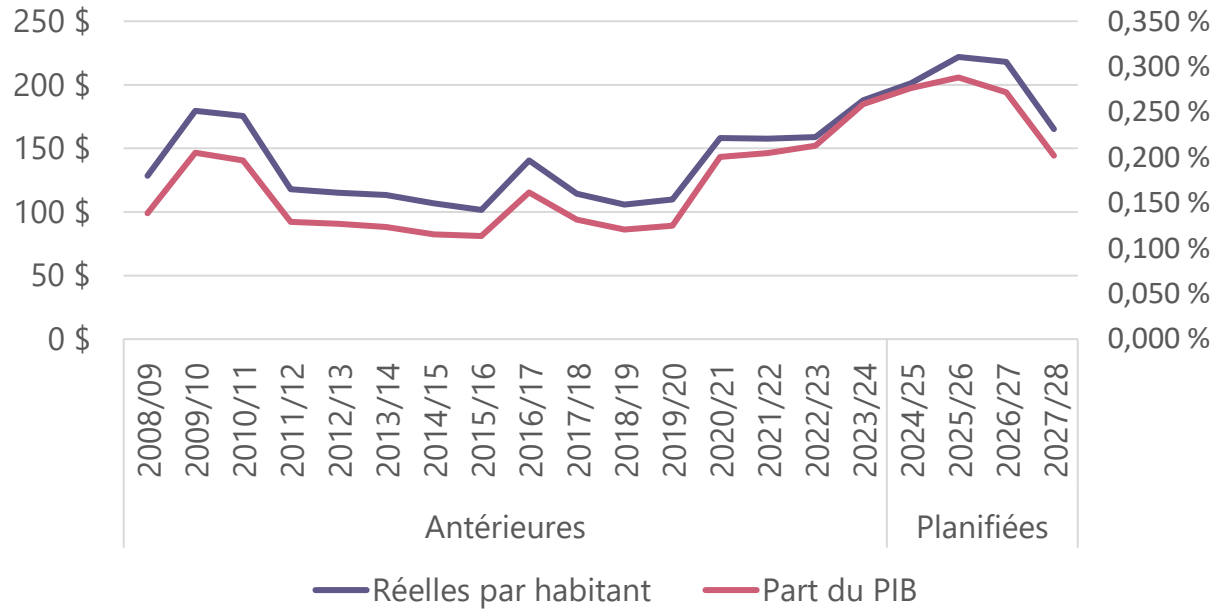
Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.
Selon des données fournies par la SCHL, LICC, SAC et RCAANC[3].

Remarque :
Le pouvoir d'achat réel est ajusté en fonction du déflateur des prix pour la formation de capital des structures résidentielles.

Dans l'examen des tendances temporelles en matière de dépenses, il peut être utile de tenir compte aussi des changements à la population du Canada et à ses ressources économiques. Les dépenses fédérales réelles pour l'abordabilité des logements par personne sont de 30 % plus élevées pour la durée de la SNL, à un coût moyen de 168 $ par personne par année, une hausse par rapport à 129 $ par personne au cours des 10 années précédentes. Les dépenses fédérales pour l'abordabilité des logements comme part de l'activité économique totale sont de 50 % plus élevées pour la durée de la SNL, à un taux moyen de 0,22 % du PIB, une hausse par rapport à 0,14 % du PIB au cours des 10 années précédentes.

Figure 2

Dépenses de programmes fédérales pour l'abordabilité des logements par exercice, réelles par habitant (axe gauche) et comme part du PIB (axe droit)



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.
Selon des données fournies par la SCHL, LICC, SAC et RCAANC.

Établissement de priorités

La Stratégie nationale sur le logement (SNL) inclut une gamme de programmes ciblant des personnes à risque d'itinérance et ayant des besoins en matière de logement.

- Les programmes **Vers un chez-soi** de Logements, Infrastructures et Collectivités du Canada financent principalement des logements de soutien pour les personnes qui sont déjà en situation d'itinérance et des services de prévention pour les personnes à risque immédiat de le devenir.
- Les programmes **Aide pour les besoins en logement** de la SCHL offrent un soutien ciblé aux ménages à faible revenu qui auraient par ailleurs des besoins en matière de logement.
- Les programmes **Financement de l'habitation** de la SCHL appuient la fourniture de nouveaux logements locatifs, la réparation et la rénovation de logements locatifs existants, et la création de logements locatifs à revenu mixte.
- Les programmes **Expertise en logement et développement du potentiel** de la SCHL étaient historiquement axés sur le soutien au renforcement des capacités, à la recherche et à l'analyse, et à la diffusion d'information. Toutefois, cette responsabilité de base inclut maintenant de nouveaux incitatifs municipaux pour un zonage moins restrictif dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements.
- Les programmes de **Soutien au logement autochtone** de Services aux Autochtones Canada et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada offrent une gamme d'aide au logement pour les collectivités des Premières Nations, inuites et métisses.

Les dépenses nominales ont augmenté pour toutes les responsabilités de base; cependant, la plus grande part du financement supplémentaire est affecté aux programmes **Financement de l'habitation** de la SCHL, qui a reçu une augmentation de 1,3 milliard de dollars par année en dépenses, ce qui représente 36 % de l'augmentation de 3,5 milliards de dollars en dépenses nominales par rapport aux 10 années précédentes. En revanche, les programmes **Aide pour les besoins en logement** ont reçu une augmentation des dépenses de 499 millions de dollars par année, ce qui représente une augmentation de 22 % des dépenses nominales et une baisse de 19 % des dépenses réelles par rapport aux 10 années précédentes.

Même s'il a reçu une plus faible part des nouvelles dépenses en plus de connaître une baisse des dépenses réelles, **Aide pour les besoins en logement** demeure le regroupement de programmes le plus important, représentant 45 % des dépenses prévues au cours de la période visée par la SNL.

Tableau 1

Dépenses nominales annuelles par responsabilité de base en millions de dollars

Responsabilité de base	Exercices de référence 2008-2009 à 2017-2018	SNL 2018-2019 à 2027-2028	Augmentation	Part d'augmentation	Part des dépenses de la SNL
Vers un chez-soi	118 $	561 $	443 $	13 %	9 %
Aide pour les besoins en logement	2 260 $	2 759 $	499 $	14 %	45 %
Financement de l'habitation	10 $	1 288 $	1 278 $	36 %	21 %
Expertise et potentiel	56 $	613 $	557 $	16 %	10 %
Logement autochtone	196 $	926 $	730 $	21 %	15 %
Total	2 640 $	6 147 $	3 506 $		

Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.
Selon des données fournies par la SCHL, LICC, SAC et RCAANC.

Tableau 2

Dépenses réelles annuelles par responsabilité de base en millions de dollars 2024

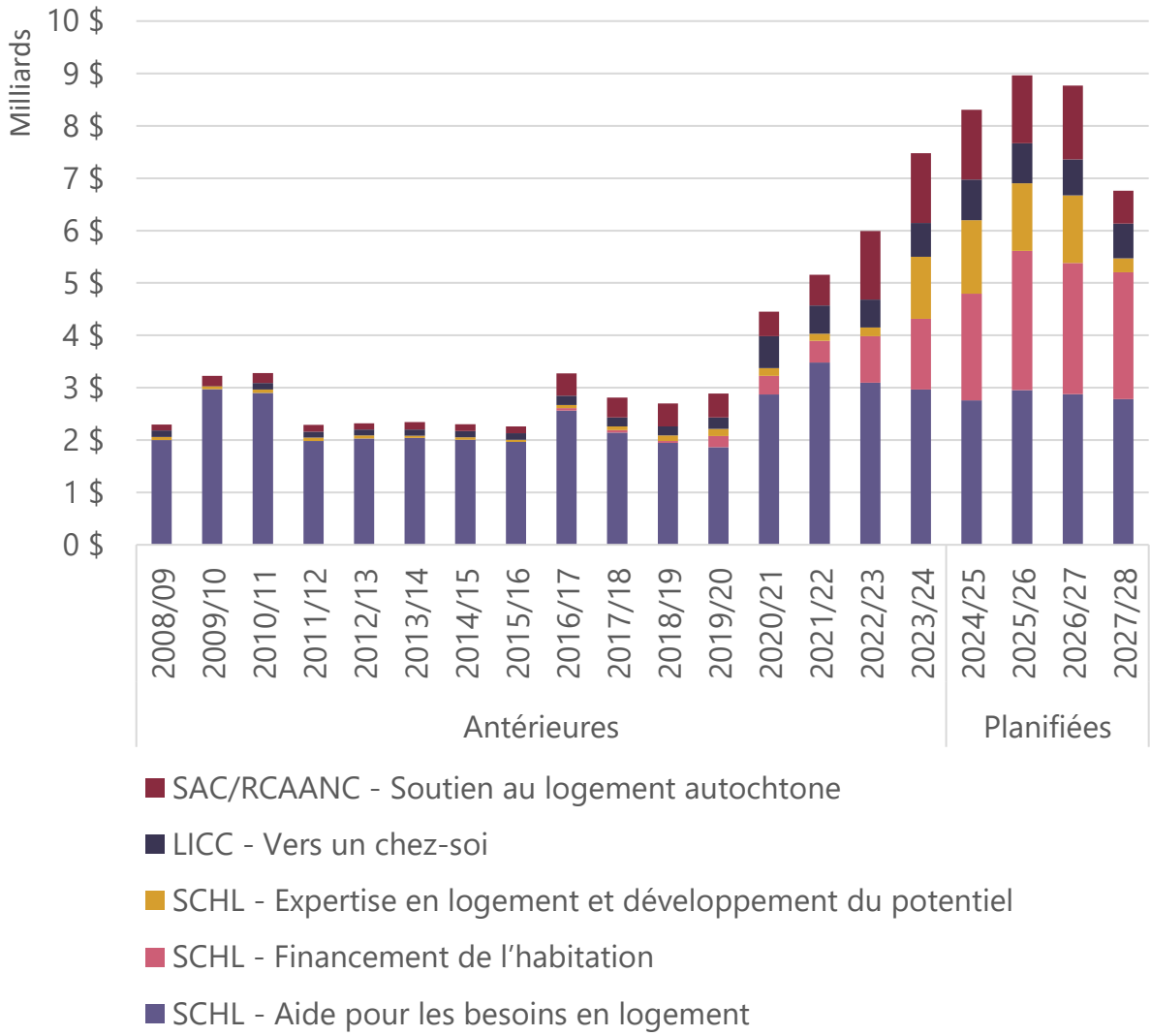
Responsabilité de base	Exercices de référence 2008-2009 à 2017-2018	SNL 2018-2019 à 2027-2028	Changement	% du changement
Vers un chez-soi	198 $	616 $	419 $	212 %
Aide pour les besoins en logement	3 862 $	3 120 $	(742) $	-19 %
Financement de l'habitation	15 $	1 341 $	1 326 $	8 913 %
Expertise et potentiel	95 $	640 $	545 $	571 %
Logement autochtone	326 $	1 006 $	680 $	209 %
Total	4 496 $	6 723 $	2 227 $	50 %

Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.
Selon des données fournies par la SCHL, LICC, SAC et RCAANC.

À ce niveau élevé, l'affectation de financement dans le cadre de la SNL semble accorder moins de priorité au programme ciblé **Aide pour les besoins en logement**, semblant plutôt accorder la priorité aux programmes **Financement de l'habitation** axés sur le marché. On constate également des augmentations importantes des dépenses pour **Stratégies sur le logement autochtone**, **Vers un chez-soi** et **Expertise en logement et développement du potentiel**.

Figure 3

Dépenses nominales des programmes fédéraux sur l'abordabilité des logements par exercice et responsabilité de base



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Selon des données fournies par la SCHL, LICC, SAC et RCAANC.

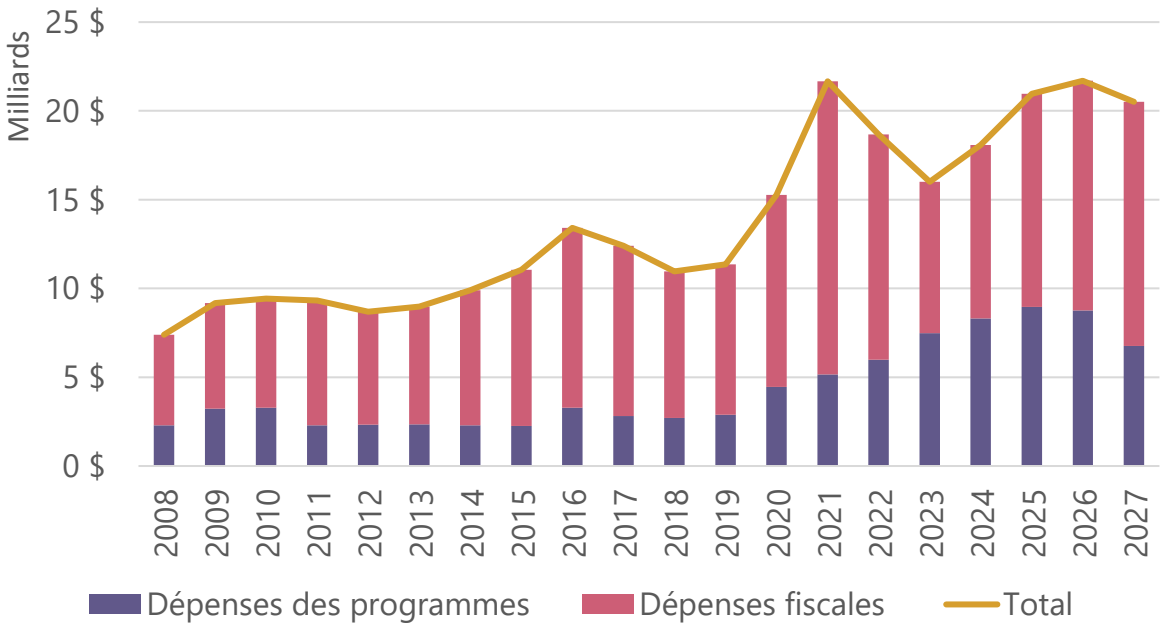
Dépenses fiscales

Le régime fiscal peut servir à réaliser les objectifs des politiques publiques grâce à des mesures fiscales comme des taux d'imposition privilégiés, des exemptions, des déductions, des reports d'impôt et des crédits d'impôt. Ces mesures fiscales sont appelées « dépenses fiscales », car elles servent à atteindre l'objectif de politiques au prix de recettes fiscales réduites. Alors que des numéros antérieurs du présent rapport mettaient l'accent sur les dépenses des programmes fédéraux, le Canada a annoncé récemment plusieurs nouvelles dépenses fiscales liées à l'abordabilité des logements.

Dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement (SNL), nous estimons que le Canada renoncera en moyenne à 11,4 milliards de dollars en recettes fiscales par année pour appuyer l'abordabilité des logements, ce qui représente 65 % d'un total estimatif de 17,5 milliards de dollars en dépenses pour soutenir l'abordabilité des logements si l'on inclut aussi les dépenses des programmes. Au cours de la période visée par la SNL, les dépenses totales pour appuyer l'abordabilité des logements sont estimées de 76 % plus élevées qu'au cours des 10 années antérieures.

Figure 4

Dépenses nominales sur l'abordabilité des logements par type



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget[4].

Difficultés de l'établissement de rapports sur les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent un manque à gagner relativement à un régime fiscal de référence, et il existe une certaine subjectivité quant à la façon de définir ce régime de référence. Le présent rapport s'appuie sur le Rapport sur les dépenses fiscales de 2024 du ministère des Finances. Notamment, ce rapport ne considère pas la non-imposition des loyers imputés aux propriétaires comme étant une dépense fiscale.

Deuxièmement, alors qu'il est possible de dériver les dépenses des programmes directement des registres comptables et des plans de dépenses, il est souvent nécessaire d'estimer ou de projeter les dépenses fiscales. Contrairement aux dépenses des programmes, les revenus perdus ne se limitent pas à un budget préétabli.

Enfin, nous ne tenons pas compte des interactions entre les dépenses fiscales.

Selon les dépenses fiscales liées au logement pour lesquelles des estimations sont disponibles, celles-ci ont réduit les recettes fiscales d'environ 9,8 milliards de dollars en 2024. La plus grande partie de ce total est attribué à la non-imposition des gains en capital sur les résidences principales (5,5 milliards de dollars) et sur l'exemption de la TPS pour le loyer résidentiel (2,8 milliards de dollars).

Tableau 3

Dépenses fiscales pour le logement de 2024 en millions de dollars

Dépenses fiscales	2024	Source
Non-imposition des gains en capital sur les résidences principales	5 470	FIN
Exonération de la TPS pour certains loyers résidentiels	2 815	FIN
Compte d'épargne libre d'impôt pour l'achat d'une première habitation	465	FIN
Remboursement pour habitations neuves	415	FIN
Remboursement pour immeubles d'habitation locatifs neufs	270	DPB[5]
Crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation	190	FIN
Bonification du remboursement pour immeubles d'habitation locatifs neufs	66	DPB[6]
Exemptions fiscales accordées aux fiducies de placement immobilier	55	DPB[7]
Bonification du régime d'accession à la propriété	20	FIN
Crédit d'impôt pour la rénovation d'habitations multigénérationnelles	10	DPB[8]
Bonification du remboursement pour immeubles d'habitation locatifs neufs – logements pour étudiants	1	FIN
Déduction pour amortissement accéléré pour les nouveaux logements admissibles destinés à la location	1	FIN
Exemption de la TPS pour la vente d'habitations qui ont déjà servi	AE	
Exemption de la TPS pour les logements temporaires	AE	
Total des estimations disponibles	9 778	

Source :

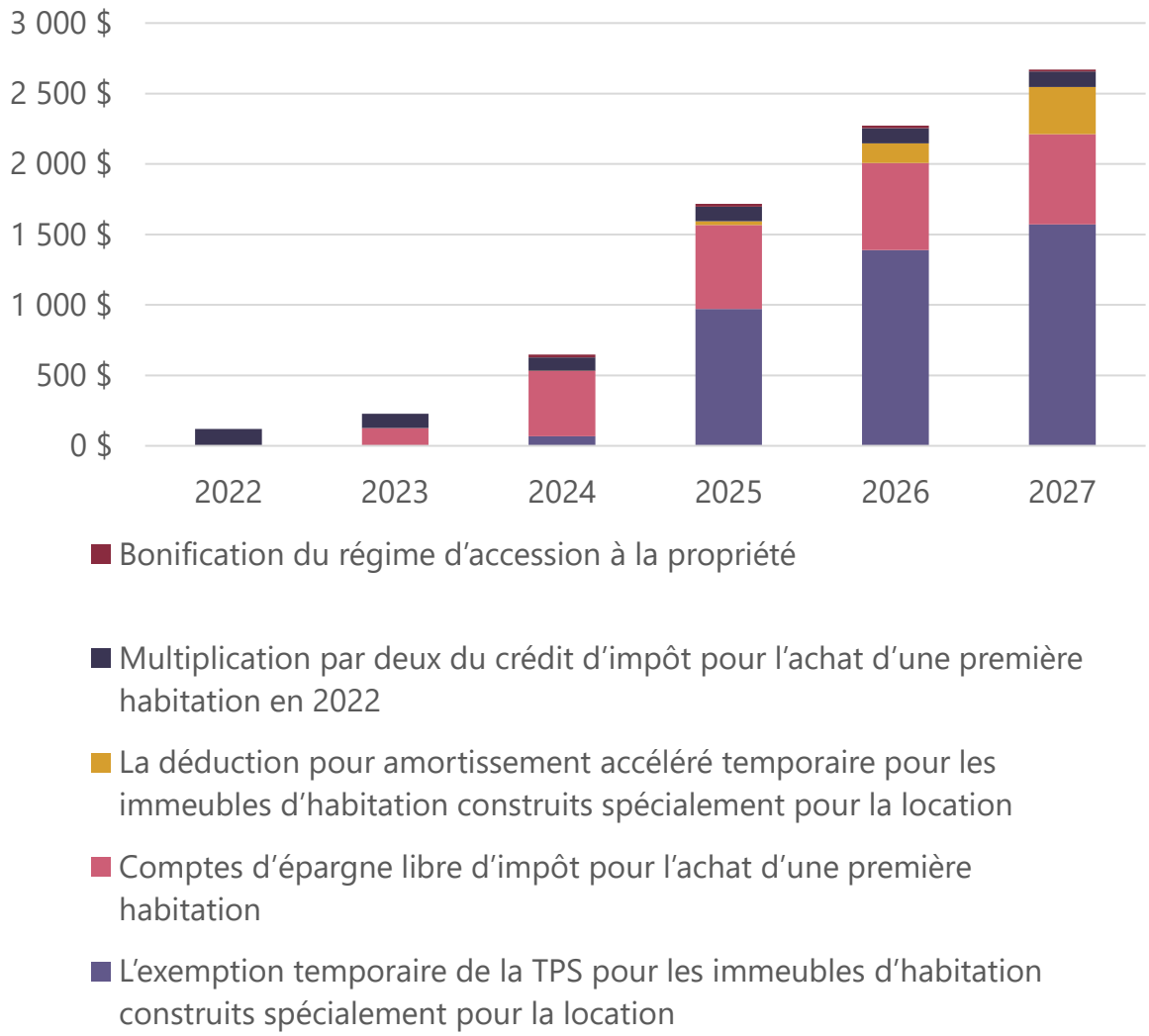
Bureau du directeur parlementaire du budget, fondé en partie sur le Rapport sur les dépenses fiscales de 2024 du ministère des Finances.

Note :

Les dépenses fiscales attribuées à « FIN » indiquent les estimations du ministère des Finances, alors que celles attribuées au « DPB » indiquent les estimations du directeur parlementaire du budget. « AE » signifie qu'aucune estimation n'était disponible pour une dépense fiscale. Il faut noter que la « non-imposition des gains en capital sur les résidences principales » ne tient pas compte de la hausse récente du taux d'inclusion des gains en capital.

Le manque à gagner associé aux dépenses fiscales annoncées récemment devrait augmenter considérablement au fil des années. Pour 2024, les plus importantes dépenses fiscales instaurées récemment devraient viser les comptes d'épargne libre d'impôt pour l'achat d'une première habitation instaurés en 2023 (465 millions de dollars) suivi de la multiplication par deux du crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation en 2022 (95 millions de dollars). Toutefois, l'incidence de certaines nouvelles mesures augmente considérablement au fil des années, notamment l'exemption temporaire de la TPS pour les immeubles d'habitation construits spécialement pour la location (dont le coût sera de 1,6 milliard de dollars en 2027) et la déduction pour amortissement accéléré temporaire pour les immeubles d'habitation construits spécialement pour la location (dont le coût sera de 335 millions de dollars en 2027).

Figure 5
Coût des nouvelles dépenses fiscales pour habitations par exercice en millions de dollars



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Besoins impérieux en matière de logement

La cible

La cible globale de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) consiste à éliminer les besoins en matière de logement pour 530 000 ménages d'ici 2027-2028[9]. Cette cible a été fixée afin de tenir compte d'une réduction de 50 % des besoins impérieux en matière de logement parmi les locataires.

Que sont les besoins impérieux en matière de logement?

Un ménage a des « besoins impérieux en matière de logement » si :

- D'au moins l'une des conditions suivantes est vraie :
    - Son logement a besoin de réparations majeures (qualité non convenable),
    - Son logement n'a pas suffisamment de chambres à coucher pour la taille ou la structure du ménage (taille non convenable),
    - Le coût de son logement (loyer ou hypothèque et services publics, impôts fonciers, etc.) dépasse 30 % de son revenu avant impôt (prix non abordable),

      et
- Le coût médian d'un logement de qualité et taille convenable est plus de 30 % du revenu avant impôt du ménage.

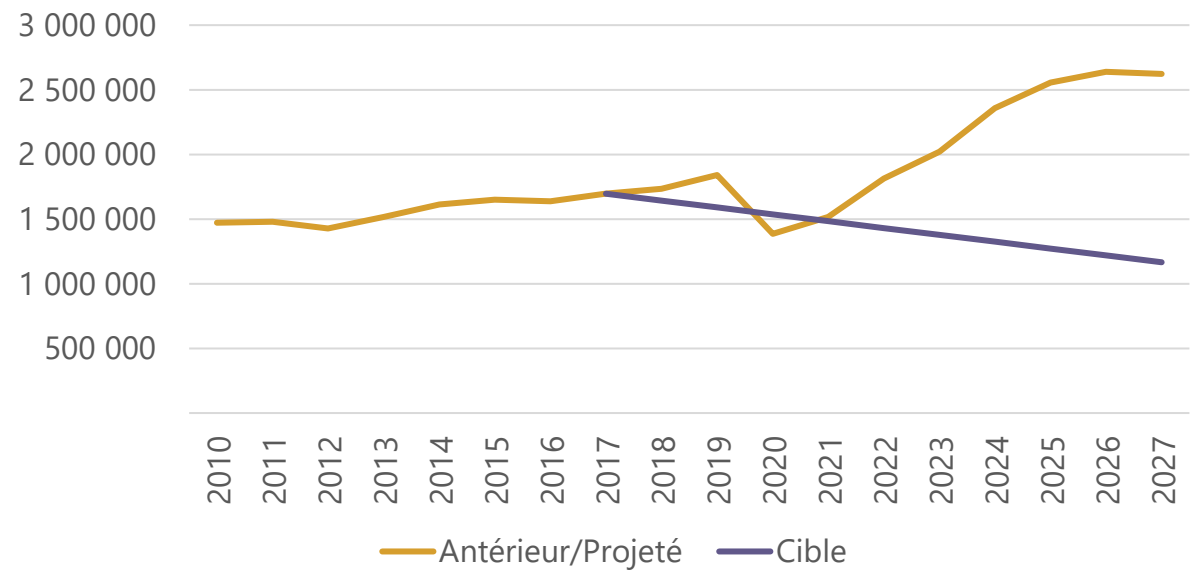
Les « besoins impérieux en matière de logement » sont une mesure des besoins en matière de logement propre au Canada, définie par la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) et appliquée dans diverses publications de Statistique Canada.

Prévision immédiate et projection

Nous estimons que 2,4 millions de ménages ont actuellement des besoins impérieux en matière de logement, et nous projetons que 2,6 millions de ménages en auront d'ici 2027. Relativement au début de la Stratégie nationale sur le logement en 2017, cela représente une augmentation d'environ 662 000 ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement à ce jour, et une augmentation de 926 000 ménages en besoins impérieux de logement d'ici 2027.

Figure 6

Nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note :

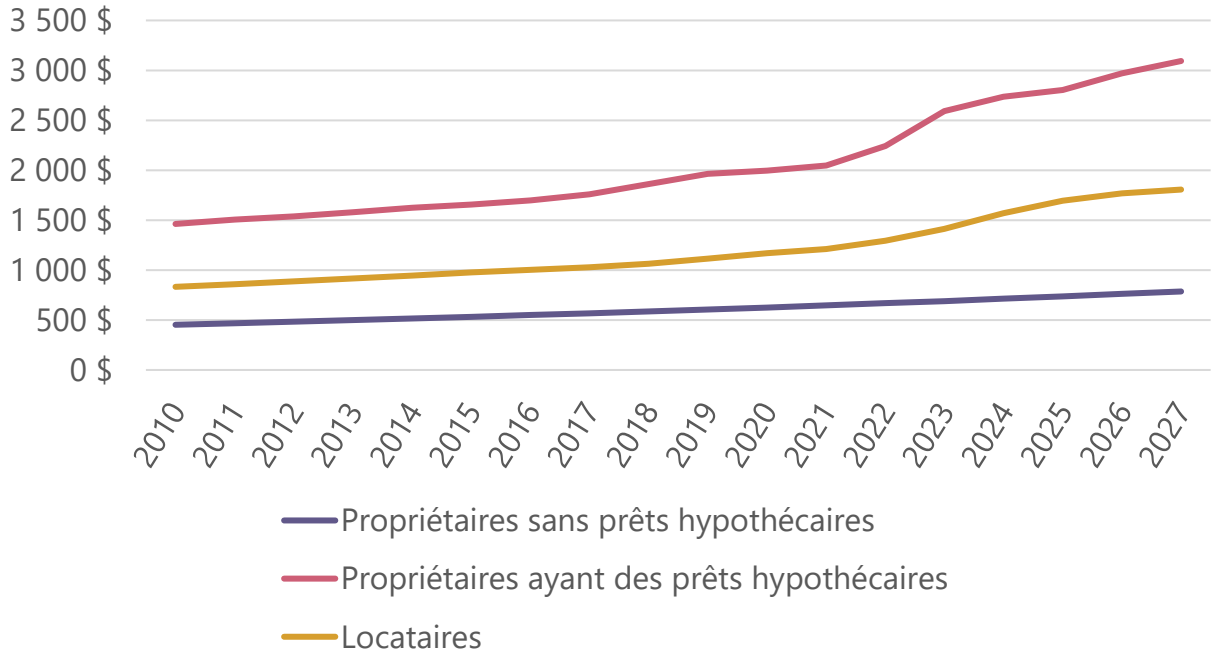
La SNL n'a pas de cibles annuelles; la réalisation linéaire que nous présentons est aux fins de lisibilité. La réduction des besoins impérieux en matière de logement en 2020 et en 2021 est attribuable à des mesures de soutien du revenu temporaires mises en œuvre en réponse à la pandémie de COVID-19, lesquelles ont augmenté les revenus des ménages à faible revenu.

Coûts de logement et hausse des besoins en matière de logement

Les coûts de logement ont augmenté plus rapidement que les revenus tant pour les propriétaires ayant des prêts hypothécaires que pour les locataires, entraînant des augmentations importantes des besoins impérieux en matière de logement pour les deux groupes.

Figure 7

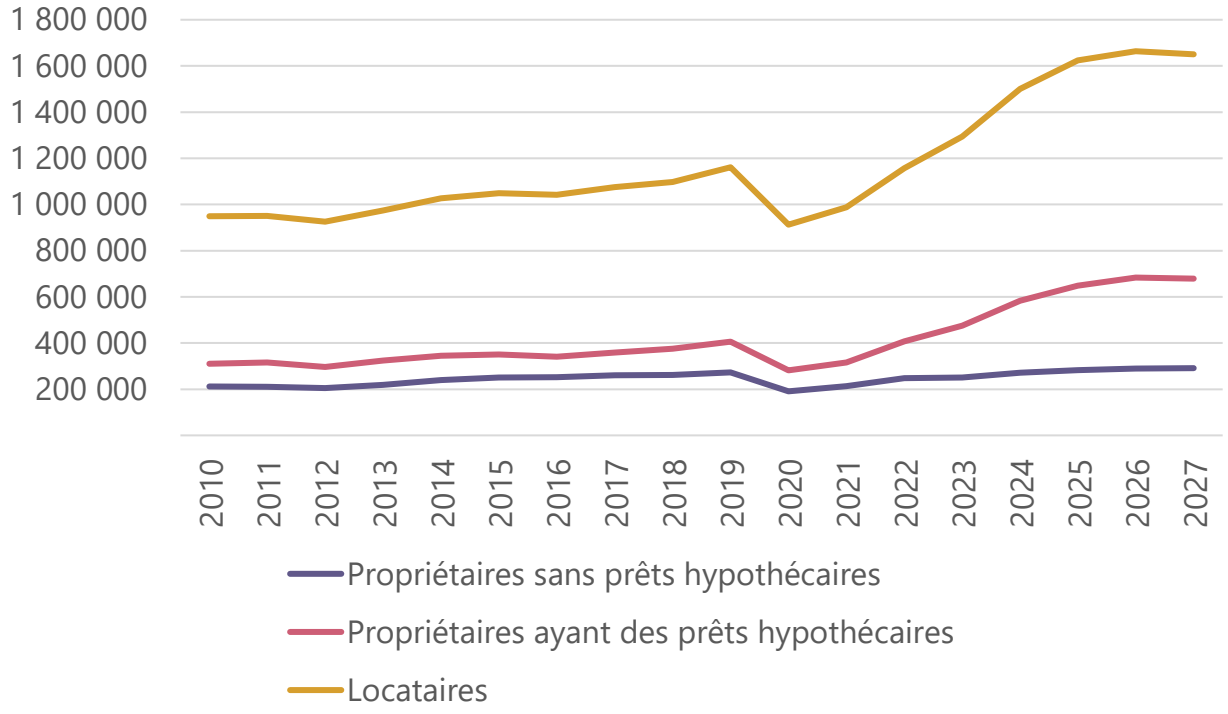
Coût de logement mensuel moyen par fonction et présence d'une hypothèque



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Figure 8

Nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement par fonction et présence d'une hypothèque



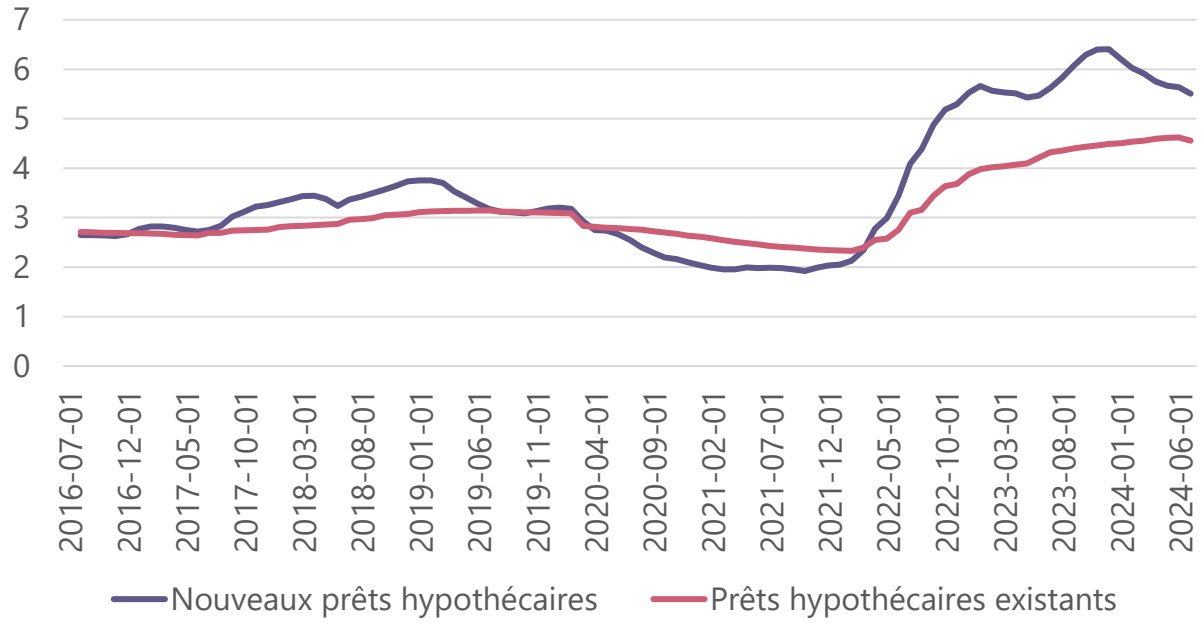
Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Propriétaires ayant un prêt hypothécaire

Dans le cas des ménages propriétaires ayant un prêt hypothécaire, les coûts de logement ont augmenté principalement parce qu'ils font face à des taux d'intérêt plus élevés lorsqu'ils renouvellent leurs prêts hypothécaires. Parmi les banques à charte, le taux d'intérêt moyen pour les nouveaux prêts hypothécaires non assurés en 2023 était de 5,8 %, soit 37 % plus élevé que le taux d'intérêt moyen de 4,2 % pour les encours de prêts hypothécaires[10].

Figure 9

Taux d'intérêt moyens pour les prêts hypothécaires résidentiels nouveaux et existants consentis par les banques à charte



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget, basé sur les Taux d'intérêt demandés sur les prêts nouveaux et existants consentis par les banques à charte.

Les hausses des taux hypothécaires découlaient des hausses du taux directeur de la Banque du Canada sur la période de 2022 à 2023. Même si le taux directeur a été réduit en 2024 et que nous anticipons qu'il continuera de baisser, le taux d'intérêt moyen des encours de prêts hypothécaires devraient demeurer plus élevé qu'en 2017. Cela s'explique parce que les paiements sont habituellement fixés au moment des renouvellements hypothécaires et que les taux hypothécaires ne devraient pas retourner entièrement aux niveaux de 2017.

Locataires

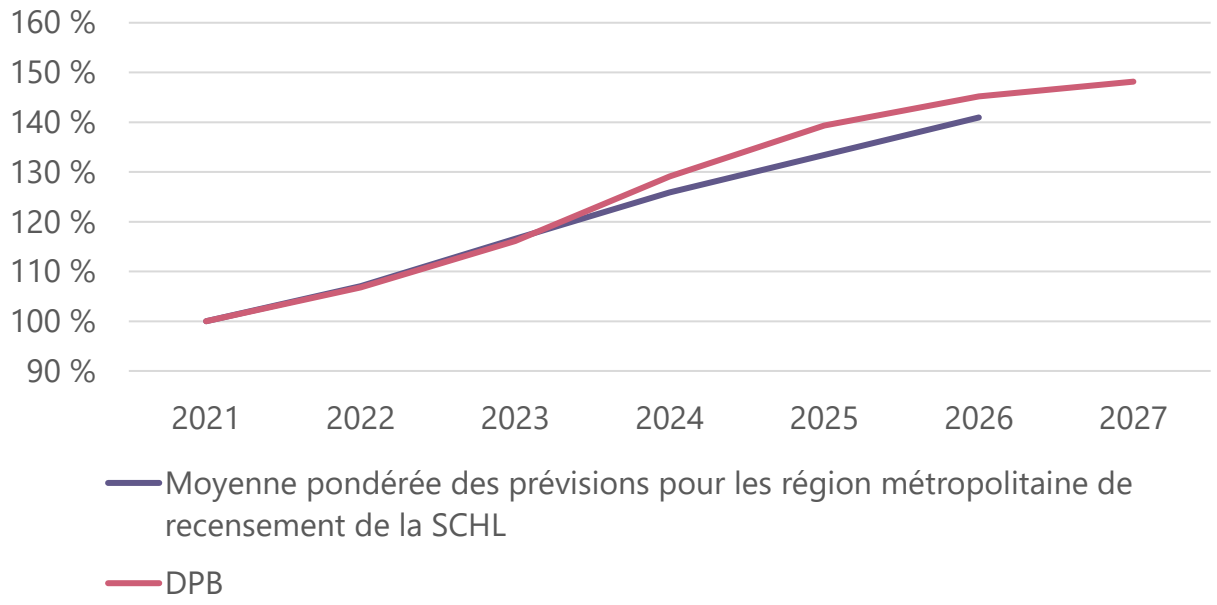
Les coûts de logement pour les locataires ont augmenté principalement en raison des loyers plus élevés pour les nouvelles locations. Selon la plus récente Enquête sur les logements locatifs de la SCHL, l'augmentation moyenne des loyers pour les logements

changeant de locataires en 2023 était de 24,1 %, ce qui veut dire que les nouveaux locataires devaient payer 24,1 % de plus que l'ancien occupant pour le même logement.

Notre prévision pour les loyers moyens est légèrement plus élevée que les Perspectives du marché de l'habitation de 2024 de la SCHL, dictée par la croissance de la composante de logements locatifs de l'indice des prix à la consommation depuis la publication des perspectives de la SCHL.

Figure 10

Changement cumulatif projeté des loyers moyens depuis 2021

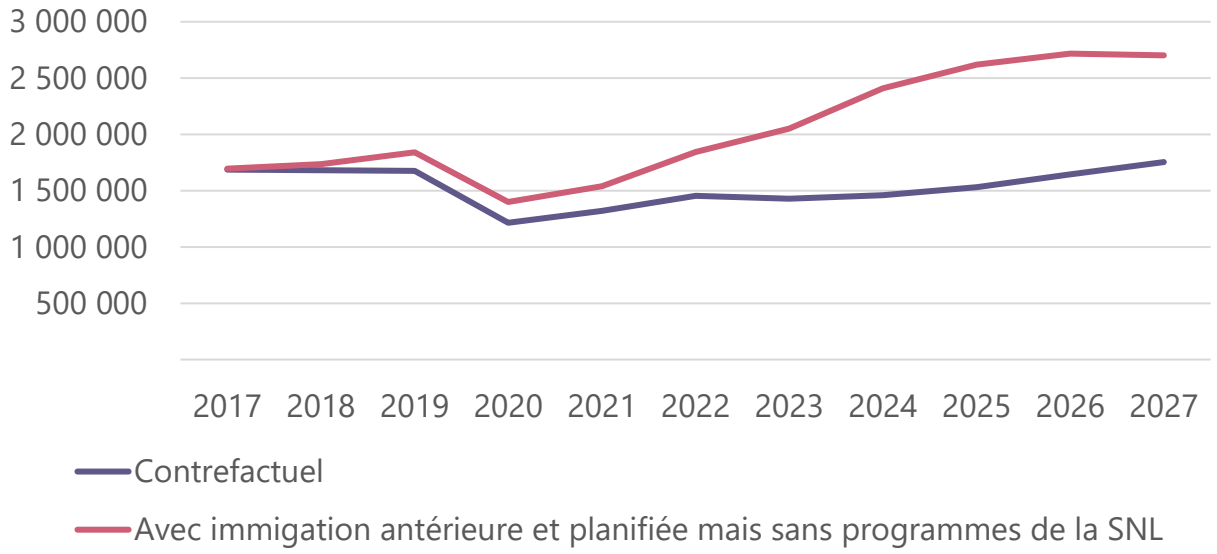


Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

L'immigration accrue contribue à la hausse des loyers, mais également, à long terme, à la hausse de l'offre qui modère ces loyers élevés. La récente augmentation des loyers est principalement attribuable au décalage entre la hausse de la demande issue de l'immigration et le rajustement des logements mis en chantier et, au bout du compte, le parc de logements. Inversement, les réductions de l'immigration prévue pour la période de 2025 à 2027 viendront réduire la pression à la hausse sur les loyers, diminuant en partie l'écart par rapport à ce qui se serait produit si l'immigration avait continué à des taux historiques.[11]

Figure 11

Nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement, par année et scénarios de croissance de la population



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

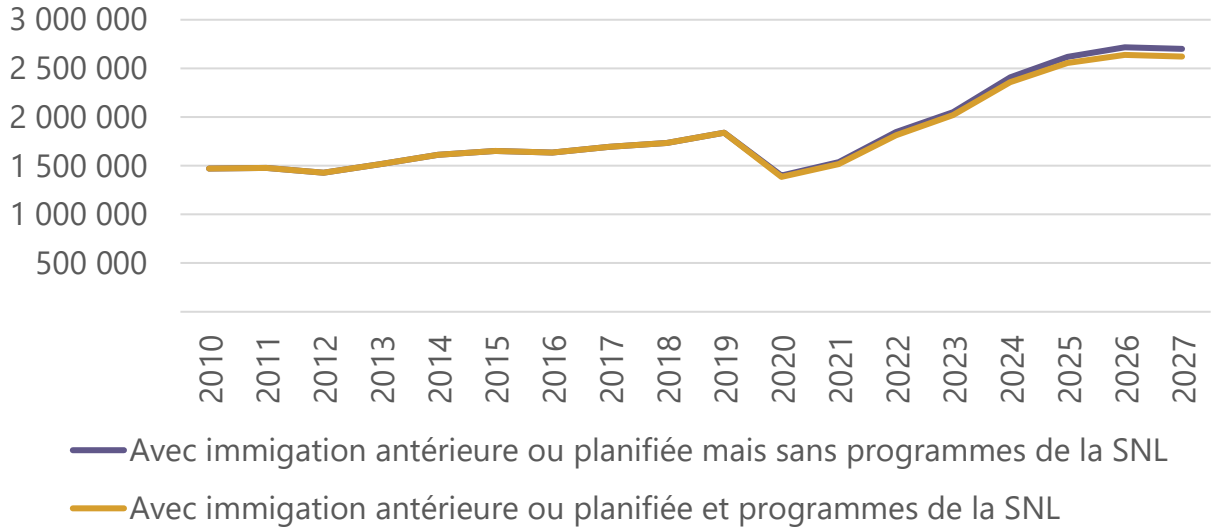
Note :
Le scénario contrefactuel assume une immigration constante aux taux moyens historiques de 2016. Le scénario réel ou planifié assume l'atteinte des cibles fixées dans le Plan des niveaux d'immigration de 2024 d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

Incidence de la Stratégie nationale sur le logement

Les politiques fédérales atténuent la hausse des besoins impérieux en matière de logement par rapport à ce qui serait survenu en leur absence. Sans la Stratégie nationale sur le logement (SNL), nous estimons qu'il y aurait 51 452 ménages de plus ayant des besoins impérieux en matière de logement en 2024, et nous projetons qu'il y aurait 78 077 ménages de plus ayant des besoins impérieux en matière de logement d'ici 2027.

Figure 12

Nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement, par année et par scénario (avec et sans programmes de la SNL)



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Aide ciblée

Le plan initial visant à éliminer les besoins impérieux en matière de logement pour 530 000 ménages d'ici 2027-2028 reposait principalement sur de l'aide ciblée. Les initiatives principales qui devaient contribuer à l'atteinte de cette cible étaient les suivantes :

- subvention au logement (300 000 ménages n'ayant plus de besoins en matière de logement);
- logement communautaire durable (199 300 ménages n'ayant plus de besoins en matière de logement);
- Soutien direct pour la construction et la rénovation (27 600 ménages n'ayant plus de besoins en matière de logement)[12].

De l'aide ciblée supplémentaire a été offerte au moyen d'annonces subséquentes, notamment l'Initiative pour la création rapide de logements.

En tout, nous prévoyons que ces programmes aident environ 606 373 ménages d'ici 2027, dont environ 78 077 n'auront plus de besoins en matière de logement. Les ménages n'ayant plus de besoins en matière de logement grâce à l'aide ciblée prévue par la SNL consistent en :

- 15 791 bénéficiaires de l'aide pour le loyer par l'intermédiaire de l'Allocation canadienne pour le logement;
- 55 961 résidents occupant des logements communautaires dont le loyer est proportionné au revenu, qui auraient par ailleurs été perdus, ou n'auraient pas été créés;
- 6 325 bénéficiaires de nouveaux logements abordables.

Tableau 5

Incidence projetée des programmes de la Stratégie nationale sur le logement sur les besoins en matière de logement en 2027-2028

	Allocation canadienne pour le logement	Logement dont le loyer est proportionné au revenu	Logement abordable	Total
Sans besoins impérieux en matière de logement ou non évalué	161 573	40 035	11 557	213 165
N'ayant plus de besoin en matière de logement	15 791	55 961	6 325	78 077
Ayant toujours un besoin en matière de logement	252 711	52 821	9 600	315 132
Total de bénéficiaires	430 075	148 817	27 481	606 373

Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Allocation canadienne pour le logement

L'Allocation canadienne pour le logement offre du financement aux provinces pour appuyer les prestations relatives au logement des ménages à faible revenu. L'allocation vise à fournir 2 500 $ par année à chaque ménage bénéficiaire, bien que les prestations réelles varient. D'ici 2027, le financement sera suffisant pour fournir la prestation ciblée à 430 075 ménages, avec contributions équivalentes provinciales ou territoriales, et le paiement complémentaire de 2024 au financement alloué. Notre modèle de microsimulation assume que l'allocation est attribuée parmi les ménages à faible revenu d'une manière semblable au logement subventionné disponible.[13] Tous les ménages n'ont pas nécessaire de besoins en matière de logement, et dans le cas des ménages qui en ont, une augmentation de 208 $ par mois au revenu ne suffit habituellement pas à éliminer ces besoins. Cependant, d'ici 2027, nous prévoyons qu'environ 15 791 (4 %) des 430 075 bénéficiaires projetés de l'Allocation canadienne pour le logement n'auraient plus de besoins impérieux en matière de logement.

Logements dont le loyer est proportionné au revenu

Dans le cadre de sa SNL, le Canada vise à maintenir une partie du parc de logements communautaires dont les accords d'exploitation arrivent à échéance grâce au financement renouvelé dans le cadre de l'Initiative fédérale de logement communautaire et le partenariat fédéral, provincial et territorial. Le Canada a également créé de nouveaux logements dont le loyer est proportionné au revenu par l'intermédiaire de l'Initiative pour la création rapide de logements. En tout, nous nous attendons à ce que 148 817 ménages à faible revenu de plus vivront dans des logements dont le loyer est proportionné au revenu qui, par ailleurs, auraient été perdus ou n'auraient pas été créés, dont 55 961 (38 % des bénéficiaires) n'auront plus de besoins impérieux en matière de logement[14].

Nouveau logement abordable

Beaucoup de programmes fédéraux offrent un soutien financier pour la création de nouveaux logements inférieurs au prix du marché. Ces programmes incluent l'Initiative des terrains fédéraux, le Fonds d'innovation, et le Fonds pour le logement abordable. Nous assumons que le soutien fédéral entraîne la création d'autres logements abordables, dont la contribution causale est proportionnée au pourcentage de financement qui est de source fédérale. Par exemple, nous assumons que si un projet a créé cent logements, et que le gouvernement fédéral y a contribué 16 % des coûts, le

financement fédéral a entraîné la création de 16 logements supplémentaires. Nous assumons que la répartition de ces logements parmi les niveaux d’abordabilité est la même que pour les projets du Fonds pour le logement abordable à ce jour. En tout, cela laisse supposer que les dépenses cumulatives d’ici 2027 auront donné lieu à la création d’environ 27 481 logements abordables, éliminant ainsi les besoins en matière de logement pour 6 325ménages (23 % des bénéficiaires).

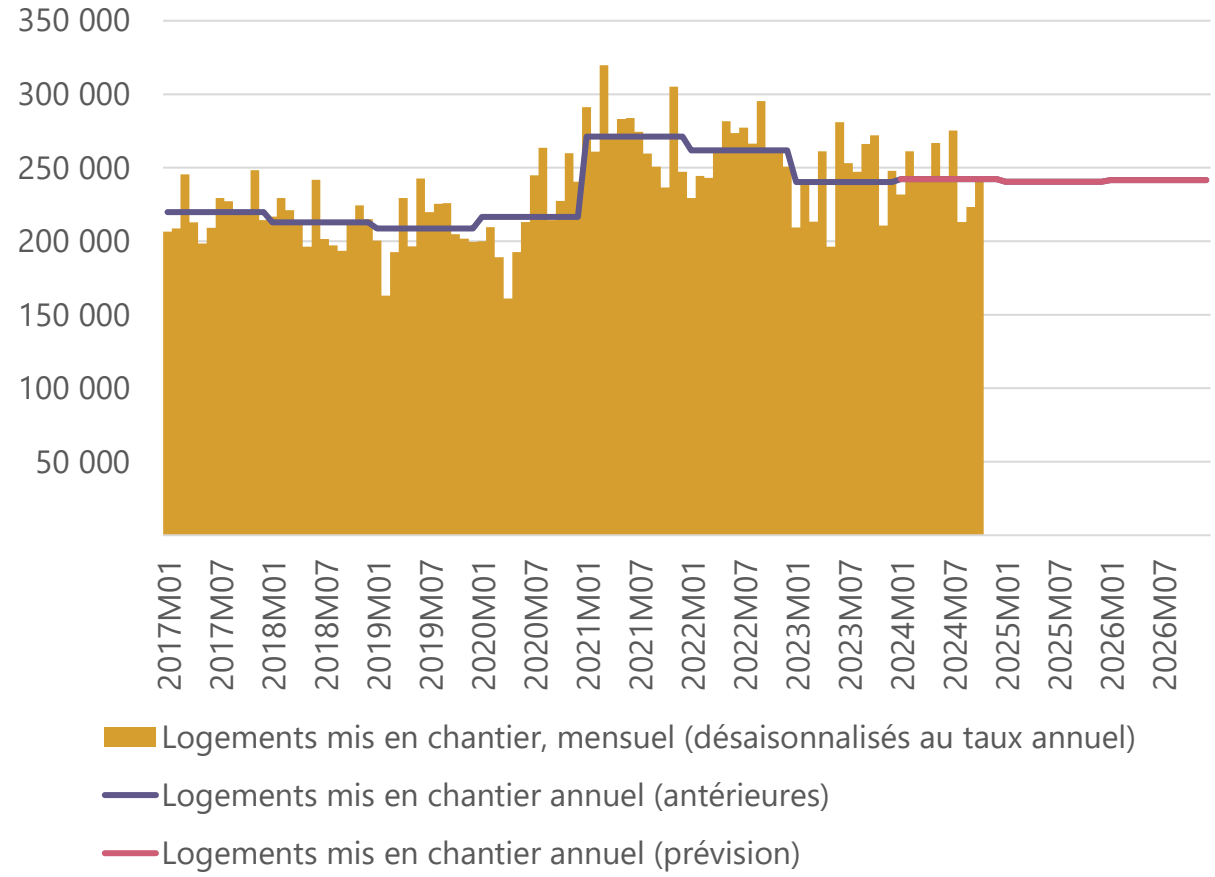
Initiatives d’offre

De nouvelles dépenses fiscales et mesures incitatives pour un zonage moins restrictif peuvent contribuer à l’offre de logements, mais leur impact est très incertain et se fera sentir bien au-delà de notre période de projection.

Il n’est pas encore évident que ces mesures ont un impact. Toutefois, puisque ces changements ont été mis en œuvre en 2023 et en 2024, il peut également être trop tôt pour le déterminer. Il est aussi possible que certains impacts soient compensés par les conditions économiques.

Figure 13

Logements mis en chantier, mensuel et annuel, données réelles et prévision



Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Pour notre projection principale décrite ci-dessus, nous assumons qu'il n'y a pas de changement futur dans la relation entre le parc de logements et la demande en logements en raison de ces programmes. Notre prévision particulière des logements mis en chantier tient compte d'une projection linéaire des mises en chantier en cours pour 2024, puis de la prévision de forte croissance indiquée dans les Perspectives du marché de l'habitation de 2024 de la SCHL.

Pour explorer la sensibilité de notre modèle à l'égard d'une augmentation possible des logements mis en chantier, nous avons modelé un scénario de rechange où les logements achevés augmentent de 75 000 logements par année à compter de 2026. Si ce scénario se réalise, cette augmentation de la construction viendrait accroître le parc de logements de 2027 de 1,0 % et diminuer les loyers de 2,5 % par rapport à notre scénario principal.

Comparaison avec les estimations de la SCHL

Dans son dernier rapport d'étape sur la SNL, la SCHL estime que la stratégie a permis que « 621 614 ménages [soient] réduits ou éliminés du besoin de logement »[15]. Ce nombre représente essentiellement le nombre de ménages qui bénéficient grandement des programmes soutenus par le financement du SNL, plutôt qu'une réduction des besoins impérieux en matière de logement grâce à ce financement.

- Le dénombrement de la SCHL inclut les ménages qui bénéficient d'une aide de base continue, comme ceux qui occupent des logements communautaires à faible revenu préservés.
- Le dénombrement de la SCHL inclut les ménages aidés, même si ceux-ci auront toujours un besoin de logement ou n'en ont jamais eu.
- La SCHL compte tous les logements communautaires à faible revenu et tous les logements abordables construits, plutôt que d'examiner les logements supplémentaires maintenus ou construits à l'aide des contributions fédérales.
- La SCHL ne tient pas compte des tendances économiques ou des mesures du marché.

Améliorations à l'établissement de rapports

Le DPB ne formule pas de recommandations stratégiques et n'évalue pas le bien-fondé des propositions de politiques. Cependant, il a pour mandat de promouvoir la transparence budgétaire, et il lui arrive de recommander au Parlement d'envisager de prendre des mesures pour rendre les plans de dépenses du gouvernement plus faciles à comprendre tant pour les parlementaires que pour le public.

À l'heure actuelle, la SCHL produit des rapports d'étape sur la Stratégie nationale sur le logement (SNL) au moyen de rapports trimestriels, de rapports triennaux et d'évaluations de programmes. Les parlementaires seraient mieux servis si la SCHL améliorait l'établissement de ses rapports de manière à inclure l'information suivante :

1. Un profil des dépenses planifiées (c.-à-d., dépenses budgétaires) pour la durée de la SNL, par année et par programme.
2. Les résultats attendus pour chacun de ses programmes de logement. Ceux-ci devraient indiquer :
    a. L'apport différentiel (c.-à-d., ce que le résultat attendu représente en ce qui concerne un changement relatif aux niveaux d'aide actuels et de référence),
    b. La causalité (c.-à-d., les changements aux résultats qui sont attribuables à l'aide fédérale),
    c. Les avantages (c.-à-d., qui recevra de l'aide en raison de cette activité, et l'ampleur et la ponctualité de cette aide).

    Ces résultats attendus devraient être appuyés d'une analyse estimant les résultats susceptibles d'être atteints compte tenu du financement et de la conception de chaque programme.

À l'heure actuelle, le ministère des Finances rend compte des dépenses fiscales dans son Rapport sur les dépenses fiscales fédérales. Les parlementaires pourraient demander au ministère d'améliorer sa présentation de rapports de manière à inclure l'information suivante :

1. Les résultats attendus pour les dépenses fiscales liées aux logements pour lesquelles le gouvernement demande une approbation parlementaire. Ces résultats attendus devraient être appuyés d’une analyse publiée.
2. Des évaluations périodiques des dépenses fiscales liées aux logements, mettant à jour les estimations de leur impact en fonction des plus récentes données disponibles.

Bien que la réduction du nombre de ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement soit la cible globale de la SNL, le gouvernement ne présente pas actuellement de projections du nombre de ménages qui aura un besoin en matière de logement. Les parlementaires pourraient demander au gouvernement de publier une telle projection, en tenant compte des impacts des dépenses de programmes planifiées, des dépenses fiscales, de l’immigration prévue, des taux d’intérêts et d’autres conditions économiques pertinentes.

Notes

[1] Le mot « dépenses » renvoie exclusivement aux dépenses budgétaires fédérales. Il n'inclut pas les prêts (sauf s'ils entraînent des coûts budgétaires), ou le financement provincial et territorial par contributions équivalentes.

[2] Le pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales est calculé en fonction du dégonfleur de formation de capital des structures résidentielles, notamment la projection du DPB pour ce chiffre. Ce dégonfleur s'appuie sur le rapport de la formation de capital nominal à réelle des structures résidentielles énoncées dans le Tableau 36-10-0104-01 Produit intérieur brut, en termes de dépenses de Statistique Canada, qui est principalement fondé sur les indices de prix de nouvelles habitations, des indices de prix pour la construction d'immeubles d'habitation, et un indice des coûts salariaux et de matériel pour les rénovations.

[3] Afin de mettre l'accent sur les dépenses pour l'abordabilité des logements et d'assurer la comparabilité au fil des années, nous avons exclu le financement d'infrastructure fourni par Logements, Infrastructures et Collectivités Canada (LICC), y compris la récente annonce du Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement. Certaines dépenses prévues s'appuient sur des annonces budgétaires.

[4] L'horizon des prévisions du rapport du ministère des Finances du Canada sur les dépenses fiscales est de 2025. Certaines dépenses fiscales sont indexées au PIB nominal de 2026 et de 2027 afin de correspondre à la période de la Stratégie nationale sur le logement.

[5] DPB, Manque à gagner en raison de la bonification du remboursement de la TPS pour immeubles d'habitation locatifs.

[6] DPB, Manque à gagner en raison de la bonification du remboursement de la TPS pour immeubles d'habitation locatifs.

[7] DPB, Estimation des coûts de l'élimination des exemptions fiscales accordées aux fiducies de placement immobilier.

[8] DPB, Évaluation du coût du crédit d'impôt pour la rénovation d'habitations multigénérationnelles.

[9] Cette cible est un peu vague. Au départ, le but de la Stratégie nationale sur le logement était de réduire de jusqu'à 50 % les besoins impérieux en matière de logement chez les locataires :

> « Nous prévoyons réduire de moitié le nombre de locataires canadiens éprouvant des besoins en matière de logement. Cela signifie qu'environ 500 000 familles de plus auront les moyens de se payer un logement répondant à leurs besoins.
>
> L'hon. Jean-Yves Duclos, alors ministre des Familles, des Enfants et du Développement social, tel que cité devant la Fédération canadienne des municipalités, Vision juste : la stratégie nationale sur le logement.
>
> « Nous estimons que ces investissements sans précédent généreront des résultats tangibles sur 11 ans, notamment une réduction allant jusqu'à 50 % du nombre de locataires ayant des besoins impérieux en matière de logement. »
>
> SCHL, Aucune solitude : une Stratégie nationale sur le logement.

Cependant, le document de la stratégie exprime que cette cible pourra éliminer le besoin de logement pour 530 000 ménages, ce qui ne se limite pas aux locataires, et n'indique pas très clairement si des réductions seront disponibles par rapport aux niveaux de 2017 ou de contrefactuels hypothétiques. Une note de bas de page du même document indique que ce nombre vise les ménages dont les besoins en matière de logement sont considérablement réduits ou éliminés, ce qui indique aussi la façon dont la SCHL a choisi de mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre sa cible.

SCHL, Stratégie nationale sur le logement.

La SCHL nous a informé que le Conseil du Trésor a approuvé l'adoption de « 580 000 ménages dont les besoins en matière de logement sont réduits ou éliminés » comme indicateur révisé pour la Stratégie nationale sur le logement.

[10] Banque du Canada, Taux d'intérêt demandés sur les prêts nouveaux et existants consentis par les banques à charte.

[11] Plus précisément, le contrefactuel utilise la moyenne historique de 2007-2008 et de 2016-2017 pour l'immigration et la croissance des résidents non permanents.

[12] DPB, Dépenses fédérales de programmes consacrées au logement.

[13] Les provinces et les territoires pourraient être en mesure de mieux cibler les prestations de logement que le logement social, puisqu'il est plus facile de mettre fin à l'aide pour les ménages dont les revenus augmentent. Si tel est le cas, le tableau 5 pourrait surestimer la part des bénéficiaires de l'Allocation canadienne pour le logement qui n'ont pas de besoins impérieux en matière de logement.

[14] Les ménages vivant dans des logements dont le loyer est proportionné au revenu peuvent toujours avoir des besoins en matière de logement pour diverses raisons. Leur logement peut avoir besoin de réparations majeures, ou ne pas être convenable pour la taille de la famille. Leurs coûts de logement peuvent aussi toujours dépasser 30 % du revenu du ménage en raison de fluctuations du revenu ou de loyers fixés à une allocation d'abri au sein de l'aide sociale plutôt qu'à un pourcentage du revenu du ménage.

[15] SCHL, Rapport d'étape sur la Stratégie nationale sur le logement.

RP-2425-023-S_e
T_RP_3.1.0
© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2024