

L'essor
de la ville

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

AU SUJET DU PROJET DE RÈGLEMENT VISANT À AMÉLIORER L'OFFRE EN MATIÈRE
DE LOGEMENT SOCIAL, ABORDABLE ET FAMILIAL

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL
(OCPM)

14 OCTOBRE 2019





TABLE DES MATIÈRES

Présentation de l'IDU	5
Sommaire	5
Le projet de règlement en bref	7
1. Politique d'habitation abordable: rôles respectifs des gouvernements	8
1.1. Principes généraux.....	8
1.2. Le cas de l'habitation abordable à Montréal.....	9
2. Un marché de l'habitation dynamique, mais vulnérable	13
2.1. Un marché de l'habitation dynamique et relativement abordable.....	13
2.2. Un marché tout de même vulnérable à la concurrence des banlieues.....	15
3. Quelques règlements et stratégies d'inclusion hors Québec	19
3.1. Le cas de l'Ontario	19
3.1.1. Le règlement proposé par la Ville de Toronto	21
3.2. Le cas de la Colombie-Britannique	22
3.3. Caractéristiques usuelles des stratégies et réglementations d'inclusion en Amérique du Nord.....	23
Le projet de règlement de Montréal en regard des critères à prendre en considération dans une politique d'habitation inclusive	24
3.4. Une politique d'habitation abordable devrait être fondée sur une vision et une stratégie complètes, cohérentes et étoffées	25
3.4.1. Une vision et des orientations claires	25
3.4.2. Une analyse fouillée du marché de l'habitation	25
3.4.3. Une perspective métropolitaine	26
3.4.4. Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal	26
3.4.5. La cohérence avec la Stratégie canadienne du logement et la future entente Canada-Québec	28
3.5. Maintien de l'accessibilité et de la compétitivité	28
3.5.1. Les paramètres du projet de règlement	28
3.5.2. Le projet de règlement et les institutions de financement.....	32
3.5.3. Évaluation des impacts du règlement sur le marché de l'habitation	32
3.6. Efficience et flexibilité	34



3.7. Équité	37
3.7.1. Équité verticale.....	37
3.7.2. Équité horizontale	38
3.8. Adaptabilité aux cycles économiques et à l'évolution du marché de l'habitation	39
3.9. La diversité et la complémentarité des mesures	40
3.9.1. Du côté de la demande	41
3.9.2. Du côté de l'offre.....	42
4. Recommandations pour une métropole plus abordable et compétitive.....	43
Sources d'information	46

TABLE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Hausse du loyer médian (\$) entre 2011 et 2018 au sein des cinq grandes régions métropolitaines du Canada.....</i>	<i>14</i>
<i>Figure 2 : Valeur médiane des logements occupés par un propriétaire (2016)</i>	<i>14</i>
<i>Figure 3 : Loyer médian brut des métropoles nord-américaines de 3 à 5 millions d'habitants (2017)</i>	<i>15</i>
<i>Figure 4 : Croissance démographique entre 2006 et 2016</i>	<i>16</i>
<i>Figure 5 : Croissance de la densité (hab. au km²) entre 2006 et 2016</i>	<i>16</i>
<i>Figure 6 : Prix médian des copropriétés vendues en 2018 et 2019.....</i>	<i>17</i>
<i>Figure 7 : Prix médian des copropriétés vendu entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres.....</i>	<i>18</i>
<i>Figure 8 : Loyer moyen des appartements en octobre 2018.....</i>	<i>18</i>
<i>Figure 9 : Écart (%) entre le prix abordable et le neuf pour un condo</i>	<i>29</i>
<i>Figure 10 : Écart entre le prix d'un condo neuf et abordable.....</i>	<i>30</i>
<i>Figure 11 : Écart (%) entre le loyer abordable et le neuf</i>	<i>31</i>
<i>Figure 12 : Écart (\$) entre un loyer neuf et abordable.....</i>	<i>31</i>
<i>Figure 13 : Analyse comparée de l'évaluation des impacts du groupe CIRANO avec Oakland et San Francisco</i>	<i>33</i>
<i>Figure 14 : Prix des terrains entre 2016 et 2019 et contrepartie offerte par la Ville.....</i>	<i>35</i>
<i>Figure 15 : Part des ménages occupant un logement nécessitant des réparations majeures en 2006 et 2016</i>	<i>36</i>



ANNEXES

I	CAPREA CONSEIL IMMOBILIER, Données sur le marché immobilier, juillet 2019	48
II	GROUPE ALTUS, Données sur le marché du neuf à Montréal, août 2019	62
III	CAPREA CONSEIL IMMOBILIER, Étude sur le prix des terrains multirésidentiels, août 2019	84
IV	GROUPE ALTUS, Analyse d'impact – Effet sur les projets locatifs, 12 juin 2019	104
V	GROUPE ALTUS, Portrait du marché locatif, juillet 2019	141
VI	RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL sur la gestion de l'inclusion de logement abordable à Montréal, juin 2019	149
VII	STATISTIQUE CANADA, Willa Rea, Jennifer Yuen, John Engeland et Roberto Figueroa, La dynamique de l'abordabilité du logement au Canada, janvier 2008	217
VIII	FAHEY ET ASSOCIÉS, Analyse comparative Québec/Ontario en matière de zonage d'inclusion, mars 2019	232
IX	FAHEY ET ASSOCIÉS, Stratégies en matière de logements abordables, sociaux et familiaux dans la grande région de Toronto, mars 2019	237
X	NATIONAL ASSOCIATION OF HOUSEBUILDERS (REALPAC)	244
	– Does Inclusionary Zoning Work?, August 2018	245
	– Does Inclusionary Zoning Work?, September 2018	274
	– Inclusionary Zoning Primer, September 2015	277
	– Montreal 20-20-20 – Ontario and Toronto Policy Brief, June 2019	312
XI	MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, A blueprint for addressing the global affordable housing challenge, October 2014	317
XII	SCHL, Le Marché sous la loupe, RMR de Montréal, S'éloigner pour acheter: le déplacement en vaut-il le coût?, juin 2019	348
XIII	Diverses analyses sur les stratégies d'inclusion	381
	– BERTOLET, D. ET A. DURNING, Inclusionary Zoning: The Most Promising or Counterproductive of Ali Housing Policies, Sightline Institute, 2016	382
	– NEW YORK UNIVERSITY, FURMAN CENTER FOR REAL ESTATE AND URBAN POLICY, The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets	396
	– POWELL, B. ET E. STRINGHAM, « The Economies of Inclusionary Zoning Reclaimed », Florida State University Law Review, 2005	410
	– STURTEVANT, L.A., Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs, Center for Housing Policy, 2016	442
	– TOWNSEND, M., Inclusionary Zoning in Canada, mémoire de maîtrise, York University, 2017	455
	– THE URBAN LAND INSTITUTE, The Economies of Inclusionary Development, 2016	535
XIV	INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL (IEDM), Un cas de dépense publique « déguisée » : le plan d'habitation 20/ 20/ 20 de Montréal, juin 2019	572
XV	SCHL – Enjeux touchant l'offre de logement	575
	– Défi d'offre de logement	576
	– Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada, février 2018	580
XVI	MICHEL POITEVIN, professeur en finance publique à l'Université de Montréal, La nouvelle stratégie de Montréal pour les logements sociaux : inéquitable, juin 2019	819
XVII	CARL CLOUTIER, Synthèse des demandes d'accès à l'information sur le projet de règlement pour une métropole mixte, septembre 2019	824
XVIII	SCHL, Entente bilatérale dans le cadre de la stratégie nationale sur le logement de 2017 entre la SCHL et l'Ontario, 1 ^{er} avril 2018	830
XIX	MARIO POLÈSE, professeur émérite à l'Institut national de la recherche scientifique	897
	– Marché du logement montréalais : deux réalités opposées	898
	– Le risque de rendre le logement moins abordable	903

Présentation de l'IDU

Organisme indépendant et sans but lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie immobilière commerciale du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 G\$ au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 G\$ en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois est soutenue par ses activités. L'industrie verse 6,7 G\$ en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine, l'industrie a représenté, en 2016, une valeur ajoutée de 9,8 G\$ et contribué à soutenir près de 93 000 emplois dans la région métropolitaine de Montréal. Elle a permis de récolter 2,3 G\$ en impôts fonciers, soit 56 % de tous les revenus fonciers du Grand Montréal.

Sommaire

La Ville de Montréal a présenté en juillet 2019 un projet de règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial. Dorénavant, tout projet de construction résidentiel de cinq logements ou plus, même ceux ne nécessitant aucune dérogation, aura des obligations d'intégration d'unités inclusives ou, à défaut, de contributions financières ou de cession de terrains. L'IDU est heureux de participer à la consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), mais tient à noter d'entrée de jeu qu'il lui apparaît que, compte tenu de ses importantes responsabilités en la matière, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) aurait dû jouer un rôle de premier plan dans la définition d'un nouveau cadre réglementaire en matière de mixité.

Comme position de principe, depuis toujours, l'IDU appelle davantage de mixité dans l'offre de logement sur le territoire de Montréal. Pour lui, une mixité bien gérée contribue au dynamisme économique de la Ville. De longue date d'ailleurs, ses membres concourent à mettre en œuvre les stratégies d'inclusion à ce jour adoptées par les différents arrondissements de la Ville de Montréal.

Le projet de règlement à l'étude a été rendu possible par une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée en juillet 2017, qui accorde aux municipalités la capacité d'exiger l'inclusion de logements sociaux, abordables ou familiaux dans tous les nouveaux projets résidentiels. Pour réaliser cela, on exige seulement de définir, au préalable, les orientations dans le plan d'urbanisme. Bien que les municipalités disposent d'un tel pouvoir, il apparaît important, compte tenu des objectifs sociaux qui y sont associés, que ces interventions prennent en considération les orientations, les programmes et les mesures des gouvernements supérieurs dans le domaine de l'habitation.

Les paramètres du projet de règlement de Montréal sont parmi les plus contraignants en Amérique du Nord, notamment quant aux exigences relatives au logement familial et aux prix/loyers fixés pour les unités abordables, qui sont significativement inférieurs aux prix/loyers de marché des unités

neuves correspondantes. Par ailleurs, on n’y trouve pas de définition du profil des ménages visés ni de restriction sur la revente ou la sous-location, ce qui est de nature à exclure certains ménages vulnérables au profit d’autres qui le sont moins (problème d’équité) et à compromettre le maintien du caractère abordable des unités.

La majorité des règlements d’inclusion en Amérique du Nord sont de nature incitative, mais plusieurs s’appliquent même aux projets de plein droit, comme ce qui est proposé par la Ville de Montréal. Cependant, tous, à notre connaissance, prévoient des compensations ou des incitatifs pour les promoteurs. Le bonus de densité est le plus utilisé ; on constate aussi fréquemment des réductions de taxes ou de frais et une baisse des exigences relatives au stationnement ou à certaines normes. L’assujettissement des projets de plein droit sans compensation constitue, aux yeux de l’IDU, une appropriation par le secteur public d’une valeur privée qui ne se justifie pas dans notre système de droit.

Sans compensations ou incitatifs, les obligations de logements inclusifs se traduiront par une perte de rendement, qui sera en partie récupérée, selon la dynamique du marché, par une augmentation de prix des unités. L’inclusion des projets de « plein droit » présente donc des enjeux d’équité et d’efficacité qui engendreront des effets pervers sur le marché.

Dans ce contexte, l’IDU est d’avis qu’il serait préférable d’attendre, particulièrement au sujet de l’intervention proposée par la Ville en matière de logement abordable, la signature de l’entente Canada-Québec en habitation afin de connaître les moyens et les sommes disponibles pour atteindre ses objectifs en matière d’abordabilité. Quant au logement social, l’IDU note avec satisfaction l’important progrès accompli au cours de la dernière année en matière de logement social. Les contributions additionnelles versées par le gouvernement du Québec dans le cadre du programme Accès-logis Québec devraient d’ailleurs encourager la Ville à accélérer sa réflexion relativement au développement du prochain programme Accès-logis Montréal dont les paramètres nous sont toujours inconnus.

Qui plus est, sans attendre, la Ville peut dès maintenant entreprendre diverses actions relevant de ses responsabilités propres ou déléguées, et qui auraient un effet bénéfique sur son attractivité et sur l’accès au logement. Elle peut, entre autres, accroître le nombre et la qualité des services et équipements recherchés par les familles, développer une stratégie commune de logement abordable avec les autres municipalités de la CMM, porter une attention particulière aux aires TOD¹, notamment quant à la densité permise, mettre à jour le programme Accès Condos de la Société d’habitation de Montréal (SHDM) et réduire dans toute la mesure du possible le fardeau et les délais réglementaires en habitation.

Afin que la Ville de Montréal puisse relever les défis d’attractivité pour les familles, d’abordabilité et d’accessibilité, une diversité de mesures doivent être mises en œuvre.

¹ Transit-Oriented Development



Le projet de règlement en bref

Le projet de règlement s'applique de plein droit à tous les projets d'au moins 450 mètres carrés, ce qui équivaut aux projets de 5 logements ou plus. Dans le cas des projets de 5 à 49 logements, les promoteurs devront contribuer à un nouveau fonds centralisé de financement du logement social et communautaire. Cette option sera aussi possible pour les projets plus importants, sous forme de paliers progressifs. La facture serait particulièrement élevée pour les grands projets au centre-ville : ainsi, le promoteur d'un projet de 100 000 mètres carrés au centre-ville (environ 500 logements) paierait 10,8 M\$ en retenant cette option. S'ils ne retiennent pas l'option du fonds, les promoteurs de projets de 50 logements ou plus devront inclure dans ceux-ci 20 % de logements sociaux, dont la construction sera financée par AccèsLogis, programme du gouvernement du Québec dont les seuils maximaux actuels ne reflètent pas adéquatement la réalité des coûts de construction à Montréal. Ils pourraient aussi céder à cette fin 20 % de leur terrain ou, si le projet n'est pas situé au centre-ville, un autre terrain situé dans un rayon de deux kilomètres et équivalant à 22 % de la superficie du terrain du projet.

Contrairement aux plus petits projets, les projets de 50 logements ou plus seront par ailleurs soumis à des exigences importantes en matière de logements abordables et familiaux. Ainsi, le projet de règlement exige 20 % de logements abordables dans tous les secteurs, excepté au centre-ville, où ce pourcentage est abaissé à 15 %. Ces seuils sont réduits de 5 points de pourcentage si le projet est associé à un programme comme Accès Condos, qui facilite l'accession à la propriété. Les promoteurs auront cependant l'option de la contribution à un fonds, celle-ci variant de 7 500 \$ à 45 000 \$ par logement abordable exigé, selon le secteur et l'ampleur du projet. Quant à la définition de *logement abordable*, elle varie en fonction du nombre de chambres à coucher et du territoire d'application. Ainsi, un studio à l'extrémité de l'île devrait être vendu moins de 185 000 \$ ou loué moins de 585 \$ par mois pour être considéré comme abordable, alors qu'un logement de trois chambres à coucher ou plus au centre-ville devrait être vendu moins de 450 000 \$ ou loué moins de 2 000 \$.

Relativement aux logements familiaux, définis comme ayant au moins trois chambres à coucher, le projet de règlement exige de tous les projets de 50 logements ou plus qu'ils incluent 5 % de logements familiaux abordables, comptabilisés à l'intérieur du pourcentage total exigé de logement abordable. À cela s'ajoutent, sans contrôle de prix, 5 % de logements familiaux au centre-ville et 10 % dans les quartiers centraux et périphériques, mais aucune exigence additionnelle pour les extrémités de l'île. Quant au logement social, financé par le programme gouvernemental AccèsLogis, la Ville espère y faire inclure un pourcentage significatif de logements familiaux.

Les autres mesures adoptées/envisagées par la Ville

Outre le projet de règlement qui fait l'objet de la présente analyse, la Ville entend utiliser d'autres mesures dans la poursuite de son objectif de développer 12 000 logements sociaux et abordables d'ici 2021 :

- Utilisation accrue des programmes en place pour le logement social et communautaire, tels AccèsLogis et le programme de supplément au loyer;



- Utilisation du fonds centralisé de contribution des promoteurs pour faciliter la réalisation de projets de logement social et communautaire, notamment par l’achat de terrains à ces fins;
- Adoption d’un règlement d’emprunt de 50 M\$ sur 10 ans pour l’achat de bâtiments ou de terrains à des fins de développement de tels logements;
- Aide à des projets pilotes proposant de nouvelles formules de logement abordable;
- Aide aux partenaires sollicitant les nouveaux programmes fédéraux de logement abordable;
- Aide à la rénovation de logements pour sauvegarder les logements sociaux et abordables existants;
- Bonification des programmes municipaux d’appui à l’acquisition résidentielle;
- Poursuite du programme Accès Condos.

Des efforts louables, mais...

L’IDU tient à saluer les efforts de la Ville, qui a créé une Table des partenaires pour recueillir les commentaires sur une première version du projet de règlement. Cela a servi à bonifier le projet en injectant un peu plus de flexibilité pour les projets de 50 logements ou plus, notamment en reconnaissant les conditions de marché différentes qui prévalent entre les divers territoires d’application, particulièrement au centre-ville.

Toutefois, comme le démontreront les sections suivantes du mémoire, beaucoup de progrès reste à accomplir pour améliorer l’accessibilité du logement à Montréal sans compromettre la compétitivité de la Ville. Pour relever ce défi, l’administration de Montréal devra intégrer, outre les mesures ciblées, le soutien des gouvernements supérieurs.

1. Politique d’habitation abordable : rôles respectifs des gouvernements

1.1. Principes généraux

Dans un contexte institutionnel caractérisé par l’existence de deux ordres de gouvernement, la grande majorité des économistes et des experts en politiques publiques conviennent que la fonction de redistribution devrait être attribuée aux ordres de gouvernement supérieurs, et ce, pour des motifs d’équité, d’efficacité et de stabilisation économique.

Équité

La raison principale justifiant la centralisation des politiques redistributives s’exprime en termes d’équité. La centralisation se justifie par l’iniquité fiscale que finiraient par créer les mouvements migratoires associés à des politiques de redistribution décentralisées.

Si le financement d’une politique redistributive ne provient pas des gouvernements supérieurs et que ceux-ci n’imposent pas des orientations et un cadre de gestion, des différences significatives se développeront entre les modèles locaux de redistribution, ce qui conduira à l’émergence d’effets de débordement dans la consommation de services redistributifs et dans la taxation (directe et

indirecte). Les moins favorisés seront attirés par les localités ayant les modèles les plus généreux. Même en cas de restriction ou de limite au nombre de ménages aidés, ces modèles généreux devront être financés soit par une hausse de la taxation locale, soit par certains acteurs du système économique local.

Ainsi, comme on le verra, l'un des effets du règlement proposé par Montréal serait de hausser le prix/loyer des unités vendues ou louées sur le marché libre. Cela pourrait avoir pour conséquence de chasser une partie des acheteurs/locataires, particulièrement ceux de la classe moyenne, vers d'autres localités qui n'appliquent pas un modèle aussi contraignant, notamment les autres localités de la région métropolitaine de recensement (RMR). Non seulement cela contribuerait-il à une dégradation économique relative de la métropole, mais les ménages établis ailleurs dans la RMR et au-delà ne contribueraient aucunement à assumer le coût de la politique redistributive.

À l'inverse, plus le territoire de financement et d'application d'une politique redistributive est étendu, moins de tels effets de débordement se font sentir et plus le nombre de ménages supportant le coût de la politique est important, respectant ainsi le principe d'équité.

Efficacité et stabilisation économiques

Outre le fait que les gouvernements supérieurs ont tout intérêt à ce que la métropole québécoise demeure la plus attractive et compétitive possible, la centralisation des politiques redistributives permet de ne pas fausser localement le système de prix (notamment ceux de l'habitation) et, par conséquent, de ne pas entraver la localisation optimale des activités.

Bien que les motifs précités militent en faveur d'un financement, d'orientations et d'un cadre de gestion centralisés des politiques redistributives, des considérations d'efficacité technique peuvent conduire à une gestion administrative locale.

Efficacité technique

Cet argument repose sur la recherche d'informations pertinentes au moindre coût. À l'instar des grandes firmes qui confient la gestion de leurs activités locales à des filiales, le gouvernement central peut déléguer, en tout ou en partie, la gestion de ses politiques aux collectivités locales. La gestion d'une politique redistributive nécessite une connaissance fine de la situation économique et sociale par localité ainsi qu'une excellente diffusion de l'information entre les acteurs locaux concernés, d'où un avantage comparatif du palier municipal sur ce plan.

1.2. Le cas de l'habitation abordable à Montréal

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral, dans le cadre de ses énoncés budgétaires, consacre depuis longtemps des sommes au financement de mesures visant la rénovation et la construction de logements sociaux et communautaires. Dans le cas du Québec, ces mesures sont sous la responsabilité de la

Société d'habitation du Québec (SHQ), qui doit faire une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes.

En novembre 2017, le gouvernement fédéral annonçait une Stratégie nationale sur le logement sans précédent, dotée de 40 G\$ sur 10 ans et visant, entre autres, à réduire significativement les besoins en matière de logement de 530 000 ménages canadiens, au moyen notamment des initiatives suivantes :

- Un fonds de co-investissement pour rénover et construire des logements abordables et communautaires, prévoyant 4,7 G\$ de contributions financières et 11,2 G\$ de prêts à faible intérêt. Les fonds fédéraux doivent être complétés par des investissements équivalents des autres ordres de gouvernement (sous forme financière ou autres, comme des dons de terrains).
- Des Initiatives de logement communautaire totalisant 4,8 G\$ de fonds fédéraux, complétés par des fonds équivalents des provinces.
- Une nouvelle allocation canadienne pour le logement de 2 500 \$ par année, qui sera versée à 300 000 ménages.

Pour bénéficier des mesures nécessitant un financement partagé, les provinces doivent signer une entente avec le gouvernement fédéral. Elles doivent respecter les priorités fédérales dans la mesure convenue dans l'entente, mais peuvent en général utiliser les mesures provinciales existantes (comme AccèsLogis au Québec) pour atteindre les objectifs. Ainsi, en conformité avec les pratiques établies, le gouvernement fédéral détermine les objectifs, le financement correspondant et le cadre général de gestion et de reddition de comptes.

Jusqu'à présent, toutes les provinces ainsi que les territoires ont signé de telles ententes, à l'exception du Québec. En vertu de l'entente conclue avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie canadienne du logement, l'Ontario recevra sur 10 ans 2,14 G\$, dont 1,77 G\$ pour le développement et la rénovation d'unités inclusives et 378 M\$ pour ses propres priorités en ce domaine, sommes que la province devra égaler.

Une évaluation préliminaire pour le Québec, fondée sur le rapport de sa population avec la population ontarienne, permet d'anticiper une contribution fédérale de 1,46 G\$ sur 10 ans, dont 258 M\$ pour les priorités déterminées par le Québec. En ajoutant la contribution équivalente du gouvernement québécois, il s'agirait d'une somme de quelque 2,92 G\$ sur 10 ans. À ces montants pourrait s'ajouter une bonification de l'équivalent du coût du programme d'allocation logement² (PAL) du gouvernement du Québec qui vise à venir en aide aux ménages à faible revenu consacrant une part trop importante de leur revenu au paiement de leur logement ou au remboursement de leur hypothèque. Pour l'année financière 2016-2017, 95 696 ménages ont bénéficié de ce programme avec une allocation annuelle moyenne de 751 \$³.

² www.revenuquebec.ca/fr/citoyens/votre-situation/etudiant/programme-allocation-logement/.

³ www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/SHQ/profil-statistique-habitation-2017-2018.pdf, page 17.

Or, en 2016, la Ville de Montréal comptait pour 34 % des interventions relatives au programme AccèsLogis et aux HLM, et pour 55 % des suppléments au loyer accordés. En supposant de façon conservatrice que Montréal obtienne 35 % des nouvelles sommes dégagées par la Stratégie canadienne du logement, c'est plus de 1 G\$ sur 10 ans qui seraient disponibles pour appuyer la politique en habitation de la Ville. Si cette proportion était plutôt de 40 %, dans l'esprit de l'entente signée en 2017 avec la SHQ sur le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation (voir section suivante), on parlerait de plus de 1,14 G\$ sur 10 ans.

Également, considérant qu'environ 40 % des ménages bénéficiant du programme d'allocation-logement du Québec sont à Montréal, une bonification du programme à la suite d'une entente entre les gouvernements supérieurs permettrait d'aider un plus grand nombre de ménages avec des besoins impérieux. En 2016-2017, 38 503 ménages montréalais avaient bénéficié du PAL.

Compte tenu de l'importance de ces sommes potentielles, il serait inefficace pour la Ville de développer et de mettre en œuvre une stratégie en vase clos.

Le gouvernement du Québec

Les interventions du gouvernement du Québec en matière d'habitation inclusive se font principalement par l'intermédiaire de la SHQ. Ces interventions, qui ont été d'environ 1,2 G\$ en 2018-2019, comportent notamment les mesures suivantes :

- Habitations à loyer modique (logement social) : programme permettant à des ménages à faible revenu sélectionnés en fonction de leur condition socio-économique de payer à un office d'habitation un loyer correspondant à 25 % de leur revenu.
- AccèsLogis Québec : programme d'aide financière qui encourage le regroupement de ressources publiques communautaires et privées dans le but de réaliser des logements sociaux et communautaires pour les ménages à revenu faible ou modeste, ou encore pour des clientèles ayant des difficultés d'adaptation.
- Supplément au loyer : programme permettant à des ménages à faible revenu de payer un loyer correspondant à 25 % de leur revenu tout en habitant dans un logement du marché locatif privé ou appartenant à une coopérative d'habitation ou à un organisme sans but lucratif (OSBL). La SHQ verse la différence au propriétaire.
- Rénovation Québec : programme-cadre appuyant financièrement les municipalités qui se dotent d'un programme visant à améliorer les logements dans des secteurs résidentiels dégradés. Les citoyens d'une municipalité participante peuvent ainsi recevoir une aide financière s'ils sont propriétaires d'un bâtiment résidentiel situé dans un secteur visé par le programme de la municipalité et s'ils répondent aux autres critères que celle-ci a fixés, par exemple faire partie d'un ménage à faible revenu.

En 2017, la SHQ et la Ville de Montréal ont conclu une entente concernant le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation, se terminant à la fin mars 2022. Sur accord des parties, elle pourra alors être reconduite, avec ou sans modifications. Cette entente consiste essentiellement en la délégation de la gestion de certains programmes comme AccèsLogis, Adaptation de domicile et Rénovation Québec, permettant une certaine flexibilité dans les modalités et favorisant une

adaptation au contexte montréalais. Elle prévoit aussi que la part du budget de ces programmes allouée à la Ville, qui était de 36 % en 2017-2018, augmentera progressivement pour atteindre 40 % en 2021-2022.

Toutefois, il importe de noter que le gouvernement conserve le contrôle de l'essentiel : budget, orientations et exigences de reddition de comptes.

Pour sa part, Revenu Québec gère un programme d'allocation-logement, calculé en fonction du type de ménage, du nombre de personnes dans le ménage, de ses revenus et de son loyer mensuel, et pouvant aller jusqu'à 80 \$ par mois. Ce programme s'adresse aussi bien aux propriétaires qu'aux locataires.

On constate donc que, de façon générale, le gouvernement du Québec, tout comme le gouvernement fédéral, joue son rôle redistributif en matière de politique d'habitation abordable, en assumant l'essentiel du financement et en fixant les orientations ainsi que les principaux critères et modalités.

Partage des responsabilités

Depuis l'adoption, en juin 2017, de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, il existe un nouveau partage des responsabilités avec les gouvernements supérieurs, notamment dans le domaine de l'habitation, à la suite d'une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'y insérer une nouvelle section portant sur le logement abordable, social ou familial. Ces nouvelles dispositions permettent à toute municipalité, par règlement et conformément à des orientations définies à cette fin dans le plan d'urbanisme, d'assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité prévoyant la construction d'unités de logement social, abordable ou familial, le versement d'une somme d'argent ou la cession d'un immeuble à des fins de mise en œuvre d'un programme relatif à de tels logements. Ces dispositions sont extrêmement larges : en plus d'assujettir même les projets de plein droit aux nouvelles règles, elles permettent à la municipalité de fixer le nombre et le type d'unités inclusives, les dimensions et le nombre de pièces qu'elles doivent comporter, les normes pour leur conception et leur construction, leur emplacement dans l'ensemble domiciliaire ou ailleurs sur le territoire municipal. Elles permettent aussi à la municipalité de déterminer le mode de calcul de la somme d'argent ou les caractéristiques de l'immeuble qui peuvent être offerts en lieu et place, le cas échéant.

Contrairement à ce qui existe ailleurs (voir la section 4), la municipalité ne se voit imposer aucune limite sur ses exigences ni aucune obligation de compenser le promoteur de quelque façon que ce soit pour la perte de rendement potentielle sur l'investissement, avec la conséquence prévisible que l'on assistera à une hausse des prix/loyers des unités de marché et à une diminution de l'offre de ces unités à Montréal, au profit des banlieues. Ainsi, seuls les acheteurs/locataires de logements neufs seront appelés à supporter le fardeau de la politique. On peut donc s'attendre à ce que cela accentue la tendance déjà présente à un exode de la classe moyenne et de certains projets résidentiels vers les banlieues.

La Ville de Montréal

Sur le plan de l'efficacité technique, la Ville est la mieux placée pour gérer localement la politique d'habitation inclusive, mais elle devrait normalement le faire, comme pour les programmes de la SHQ, avec un financement et des orientations provenant en grande partie des gouvernements supérieurs.

Or, comme on l'a vu, ce n'est manifestement pas le cas du projet de Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial. Dans la suite du mémoire, ce projet de règlement sera donc examiné en regard des dimensions à considérer dans une politique d'habitation inclusive.

Pour éclairer l'analyse, il est utile de prendre en compte d'abord brièvement le contexte montréalais et métropolitain de l'habitation, ainsi que d'examiner quelques règlements et stratégies d'habitation inclusive hors Québec.

2. Un marché de l'habitation dynamique, mais vulnérable

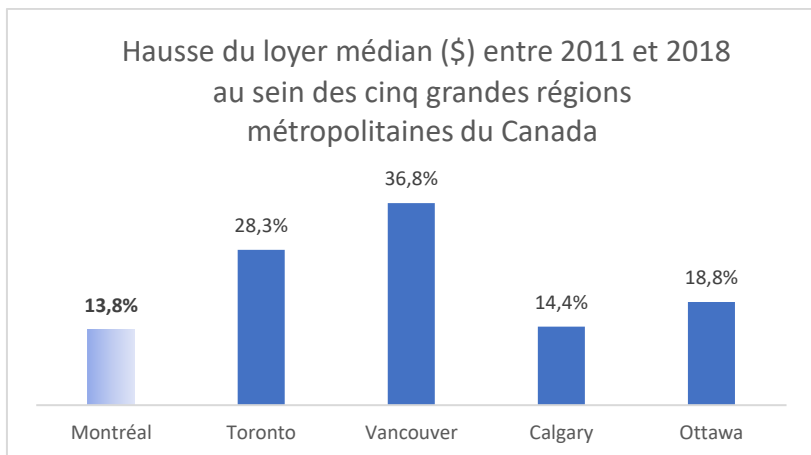
2.1. Un marché de l'habitation dynamique et relativement abordable

L'activité de construction résidentielle au Québec surprend par sa vigueur depuis quelques années, particulièrement depuis 2017, et la région de Montréal accapare une part grandissante des mises en chantier (APCHQ, Prévisions économiques 2018-2019).

Selon l'évaluation du marché de l'habitation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) parue le 1^{er} août 2019, le marché de l'habitation montréalais demeure toutefois en légère surchauffe en raison d'une demande relativement importante par rapport à l'offre. Cependant, les prix des habitations sont restés en phase avec les facteurs économiques et démographiques fondamentaux, tels le revenu personnel disponible et la population de jeunes adultes.

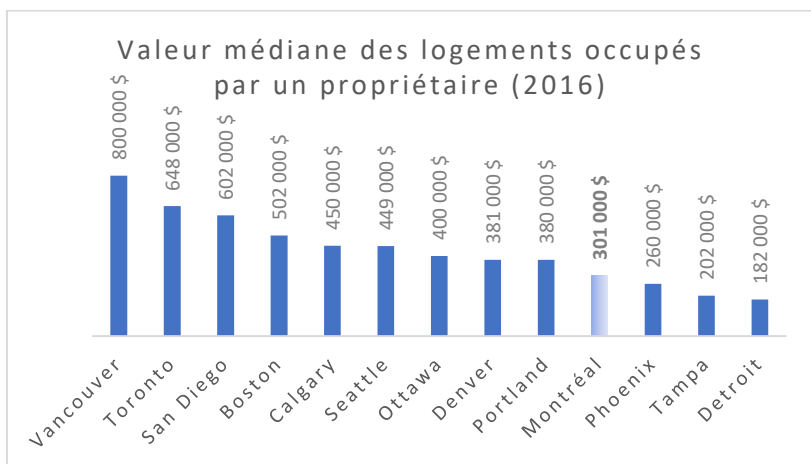
Cette situation contraste avec celle constatée notamment à Toronto et à Vancouver. Par exemple, entre 2011 et 2018, la hausse du loyer médian fut de 13,8 % dans la RMR de Montréal, alors qu'elle fut respectivement de 28,3 % à Toronto et de 36,8 % à Vancouver.

Figure 1 : Hausse du loyer médian (\$) entre 2011 et 2018 au sein des cinq grandes régions métropolitaines du Canada⁴



Montréal demeure d'ailleurs l'une des métropoles les plus abordables à l'échelle nord-américaine, comme en témoignent les tableaux suivants.

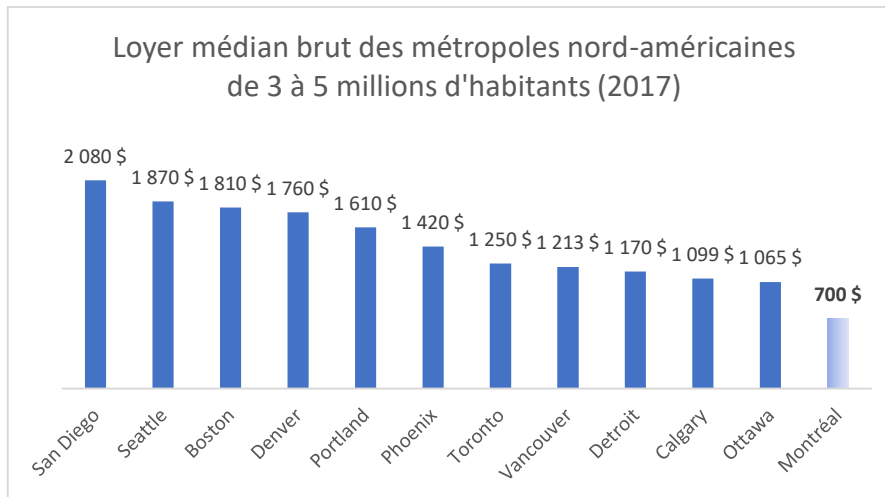
Figure 2 : Valeur médiane des logements occupés par un propriétaire (2016)⁵



⁴ SCHL, Loyer médian (\$), 2017; U.S. Census Bureau, Median Gross Rent per Bedrooms, 2017; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2017 de la Banque du Canada.

⁵ Recensement de 2016, Statistique Canada, Valeur médiane des logements occupés par un ménage propriétaire (\$); U.S. Census Bureau, Median Housing Value of Owner-Occupied Units, 2016; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2016 de la Banque du Canada.

Figure 3 : Loyer médian brut des métropoles nord-américaines de 3 à 5 millions d'habitants (2017)⁶



Ce dynamisme du marché montréalais a permis d'augmenter de 1,3 %, entre 2006 et 2016, la part des logements abordables dans l'ensemble du marché. Au dernier recensement, 69,2 % des unités étaient abordables. Également, au cours de la même période, la part des ménages avec des besoins impérieux est passée de 17,6 % à 15,6 %.

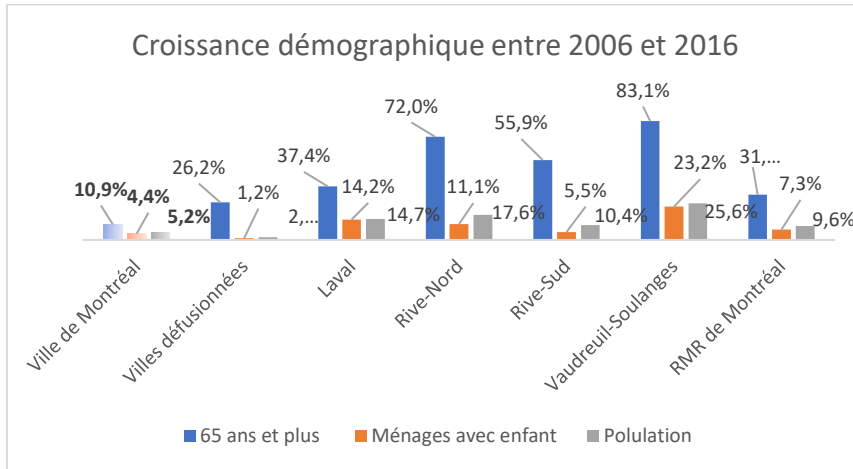
Ces données concordent avec la relative stabilité de l'indice d'abordabilité Desjardins pour la région métropolitaine de Montréal au cours des 10 dernières années. Cette situation peut s'expliquer par le maintien de la capacité de payer des ménages grâce à la hausse de leurs revenus après impôts et à la baisse des taux d'intérêt sur les hypothèques par rapport au coût d'achat des propriétés.

2.2. Un marché tout de même vulnérable à la concurrence des banlieues

Entre 2006 et 2016, la croissance démographique de la Ville de Montréal fut de 5,2 %, soit environ la moitié ou moins de celle des autres composantes de la RMR, à l'exception des municipalités défusionnées, qui ont connu une croissance inférieure. Montréal a aussi vu la croissance la plus faible des ménages avec enfants.

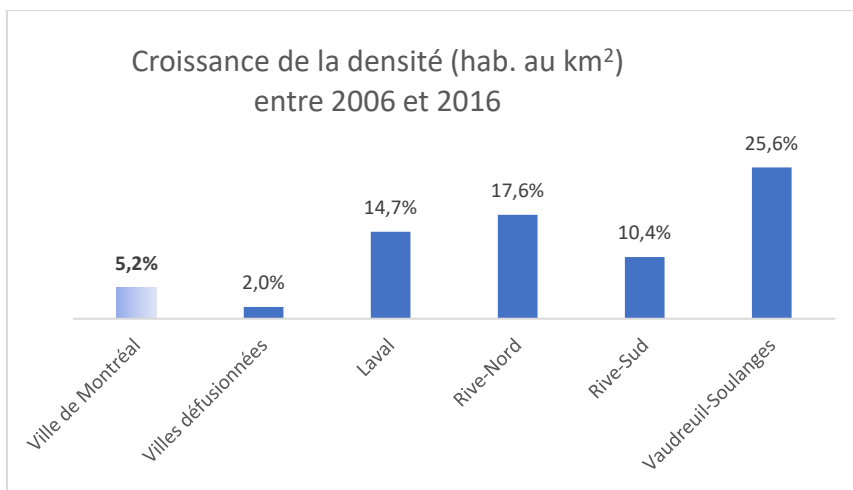
⁶ À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les secteurs ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus. Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil ImmobilierSCHL, Loyer médian (\$), 2017; U.S. Census Bureau, Median Gross Rent per Bedrooms, 2017; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2017 de la Banque du Canada.

Figure 4 : Croissance démographique entre 2006 et 2016⁷



Ces tendances se reflètent aussi dans la croissance de la densité (habitants au km²).

Figure 5 : Croissance de la densité (hab. au km²) entre 2006 et 2016⁸



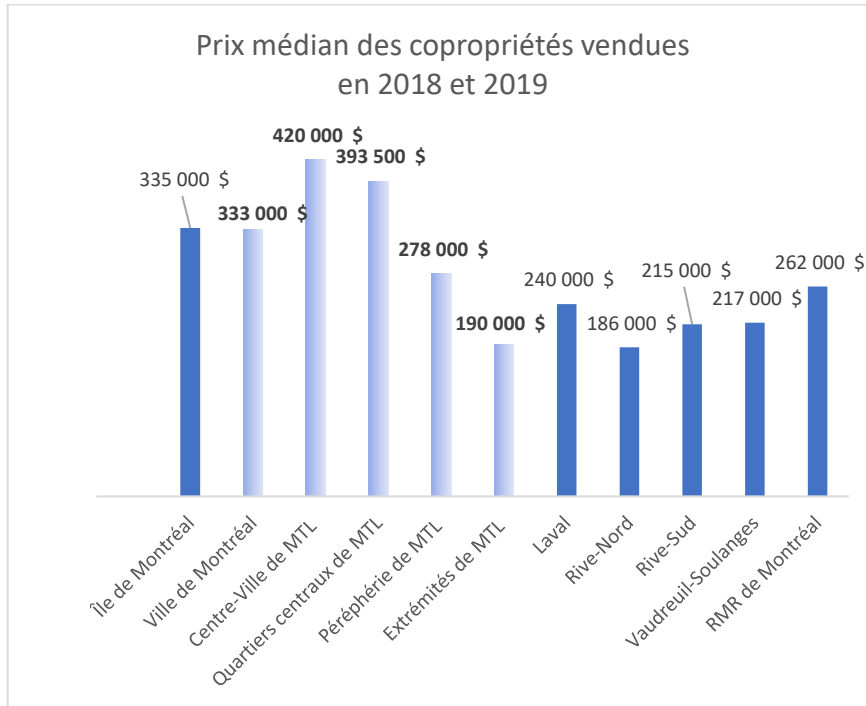
L'un des facteurs expliquant cet attrait relatif pour les banlieues est sans doute le prix du logement moins élevé que l'on retrouve dans celles-ci, tant sur le marché des copropriétés que sur celui du logement locatif, et ce, quel que soit le nombre de chambres à coucher.

⁷ Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada.

⁸ Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada.

À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.

Figure 6 : Prix médian des copropriétés vendues en 2018 et 2019⁹



⁹ Le taux unitaire des propriétés unifamiliales est calculé sur un échantillon plus faible que le prix médian. Ce dernier est donc statistiquement plus représentatif; Centre-Ville, Quartiers centraux, Périphérie et Extrémités de MTL (juillet 2018 à juin 2019); Autres territoires (avril 2018 à juin 2019); Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

Figure 7 : Prix médian des copropriétés vendues entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres¹⁰

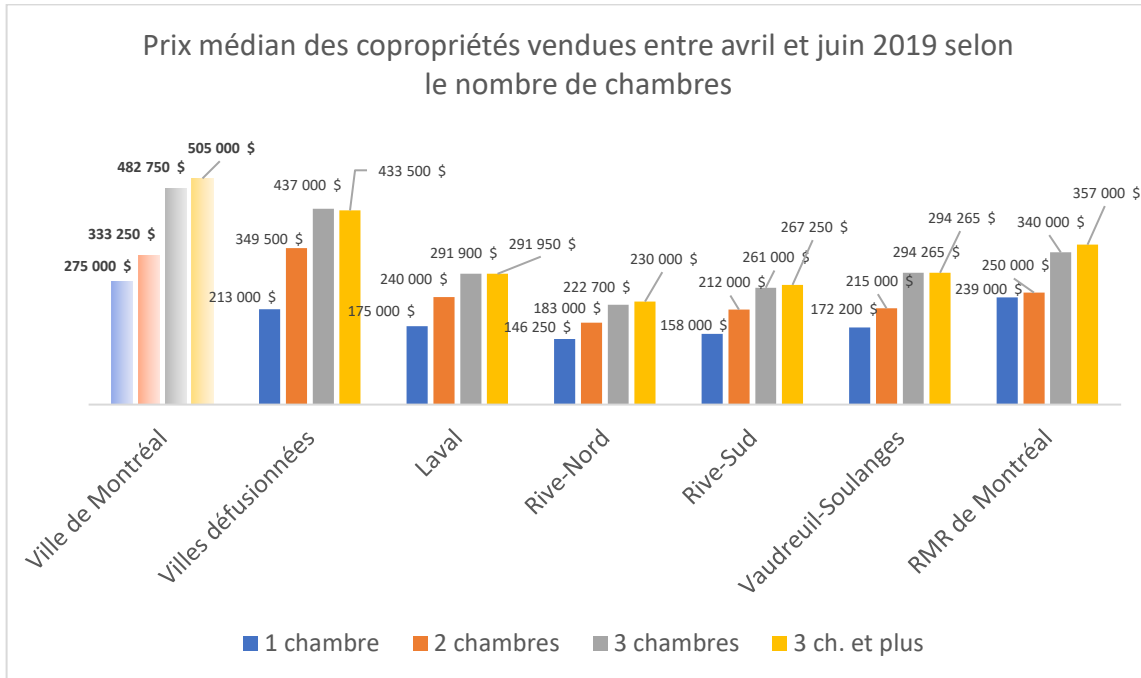
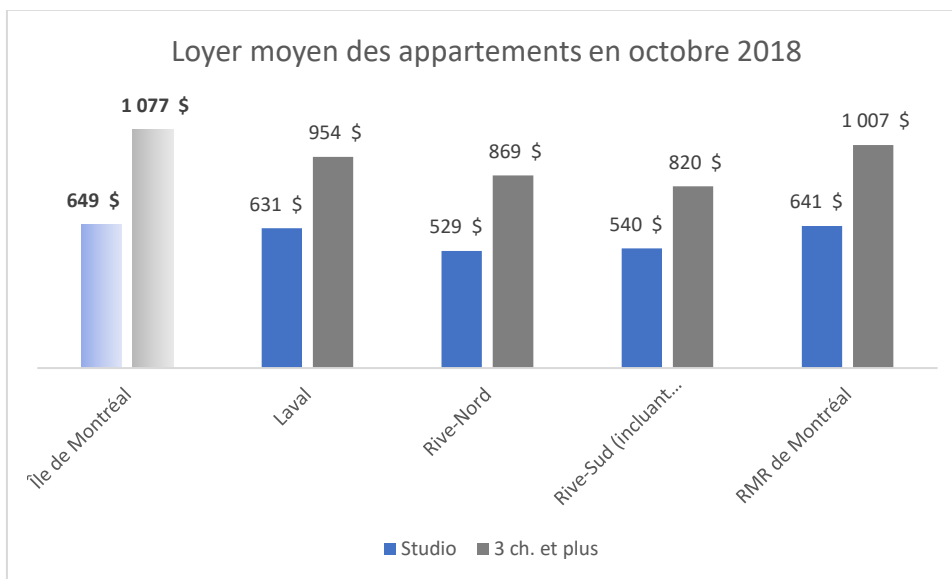


Figure 8 : Loyer moyen des appartements en octobre 2018¹¹



¹⁰ Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

¹¹ La géographie d'analyse de la SCHL diffère quelque peu des autres tableaux présentés. Pour plus d'information quant aux territoires décrits, se référer au *Rapport sur le marché locatif*, RMR de Montréal, 2018 de la SCHL.

Rapport sur le marché locatif : RMR de Montréal, SCHL, 2018; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

Les taxes et frais, fonciers et autres, sont aussi significativement plus élevés à Montréal que dans le reste de la RMR et ils vont en augmentant : par exemple, les frais de parcs désormais calculés sur la valeur marchande plutôt que sur l'évaluation municipale; la redevance liée à la construction du REM, qui est de 10 \$ la superficie de plancher à construire dans un rayon de 1 km ou de 500 m selon la station; la modification envisagée de la mesure de conservation du patrimoine bâti prenant la forme du dépôt d'une garantie financière basée sur la valeur du bâtiment visé par le projet, laquelle serait élargie pour englober aussi la valeur du terrain.

À tout cela, il faudrait ajouter le projet de **règlement sur la construction et la transformation de bâtiments (11-08)**¹² qui propose d'établir, à l'article 18, des superficies et des dimensions minimales à respecter pour les pièces d'un logement. En comparaison des villes de San Francisco, de New York et de Toronto, ces nouvelles exigences sont excessives et auront des impacts majeurs (ex. : contraintes architecturales et structurales et pertes d'espace) sur les coûts et sur l'abordabilité. Dans cette perspective, ces exigences contreviennent à l'esprit du projet de règlement pour une métropole mixte. Pour éviter ces impacts, l'IDU demande à la Ville de Montréal de réviser ses intentions sur les superficies minimales à respecter dans les logements.

En fin de compte, une grande partie de ces hausses de coûts se reflètent tôt ou tard dans les prix et loyers ou dans les intentions d'investissement. L'accessibilité au logement en est nécessairement affectée. La part du revenu brut des ménages affectée au logement est de 44 % dans la RMR de Montréal, alors que la moyenne canadienne est de 48 % et que cette proportion devrait idéalement ne pas dépasser 40 %.

Ainsi, la vigilance est de mise pour maintenir l'accessibilité de Montréal à un niveau raisonnable et compétitif, ce qui suppose impérativement de tenir compte du fardeau cumulatif des taxes, frais et règlements.

3. Quelques règlements et stratégies d'inclusion hors Québec

3.1. Le cas de l'Ontario

Tant le gouvernement ontarien actuel que son prédécesseur ont déterminé un cadre d'application pour le logement inclusif comportant des limitations et des exigences visant à favoriser la cohérence des démarches municipales et à minimiser l'impact négatif potentiel sur l'offre de logements. Comme on l'a souligné, un tel cadre n'existe pas au Québec.

¹²ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_REGL_CONSTRUCTION_20190320.PDF.

Dans le but de fournir des directives claires aux municipalités qui choisissent d'instaurer le zonage d'inclusion, le gouvernement de l'Ontario a adopté, en mai 2018, un règlement de zonage d'inclusion¹³.

Ce cadre impose d'abord à toute municipalité voulant adopter un règlement d'inclusion de réaliser une étude (appelée *rapport d'évaluation*) analysant les éléments suivants :

- La démographie et la population;
- Le revenu des ménages;
- L'offre de logements actuelle et prévue, par type de logement;
- Le type et la taille des logements devant être inclus comme unités inclusives;
- Le prix et le loyer moyens actuels pour chaque type de logement, en tenant compte de l'emplacement;
- Les éventuelles répercussions du règlement sur le marché du logement et sur la viabilité financière des exploitations en termes de nombre de logements abordables, de période d'abordabilité, de mesures et de stimulants ainsi que de prix ou de loyer d'un logement abordable, en tenant compte de la valeur du terrain, du coût de la construction, du prix ou du loyer de marché, ainsi que de l'offre et de la demande de logements. Cette analyse doit aussi tenir compte des **politiques et des plans provinciaux** en matière d'habitation, de croissance et de développement. Cette analyse d'impact doit être accompagnée de **l'avis écrit d'une personne experte sans lien avec la municipalité**.

Le rapport d'évaluation doit être mis à jour et publié tous les cinq ans, l'objectif étant de modifier le règlement au besoin.

Le plan d'urbanisme doit, quant à lui, inclure des politiques autorisant l'utilisation du zonage d'inclusion, prévoyant le **maintien à long terme du caractère abordable des logements visés**, comprenant des buts et des objectifs en matière de logement inclusif et décrivant la façon dont ils seront atteints.

En plus des paramètres habituels relatifs notamment aux pourcentages requis d'unités inclusives, aux normes et seuils d'abordabilité et aux **mesures incitatives et de compensation pour les promoteurs**, le règlement d'inclusion doit comporter une disposition concernant le partage du produit relatif à la valeur nette réelle de la vente d'une unité inclusive. Une part de ce produit peut en effet être versée à la municipalité, dans une proportion n'excédant pas 50 %.

De plus, le conseil municipal doit produire et publier tous les deux ans un rapport sur l'état d'avancement du programme, comprenant les éléments suivants :

- Le nombre, le type et l'emplacement des unités inclusives;
- L'éventail des revenus des ménages ayant bénéficié de telles unités;
- Le nombre d'unités inclusives qui sont retournées sur le marché;

¹³ Règlement de l'Ontario 232/18 pris en application de la *Loi sur l'aménagement du territoire* [ero.ontario.ca/fr/notice/013-1977] [www.ontario.ca/fr/lois/reglement/180232].

- Les sommes reçues par la municipalité à la suite de la vente d’unités inclusives.

Le gouvernement ontarien **oblige** aussi les municipalités à **prévoir des compensations pour les promoteurs** pour une partie de la différence entre le prix moyen de marché d’un logement de tel type situé dans tel secteur et le prix abordable d’un tel logement. Cette compensation peut prendre différentes formes :

- Une exemption ou une réduction des frais de planification et/ou des redevances de développement;
- Une réduction des exigences relatives au stationnement;
- Une exemption des exigences de contribution pour parcs;
- Une compensation pécuniaire.

La compensation ne peut cependant être satisfaite par une augmentation de la hauteur ou de la densité permise du projet. Le type et l’ampleur des compensations doivent être spécifiés dans le règlement d’inclusion.

Il est aussi à mentionner qu’un règlement municipal en matière d’inclusion ne peut s’appliquer aux projets :

- de moins de 10 unités;
- proposés par un OBNL ou une coopérative détenant plus de 51 % du capital ou comprenant plus de 51 % d’unités abordables;
- dont la demande de permis de construire, d’exploitation ou de planification communautaire a été soumise avant l’adoption du règlement.

Par ailleurs, comme on l’a noté précédemment, le gouvernement de l’Ontario a conclu une entente avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la stratégie d’habitation de ce dernier. En vertu de cette entente, l’Ontario recevra 2,1 G\$ sur 10 ans, montant que la province devra évaluer.

Les municipalités en Ontario profiteront de fonds découlant de cette entente, d’une part pour l’entretien et la rénovation de leurs logements sociaux et communautaires existants, d’autre part pour offrir à des promoteurs et à des OSBL la possibilité de baux à long terme à coût inférieur au marché sur des terrains appartenant aux municipalités, pour y faire des projets de logement abordable.

3.1.1. Le règlement proposé par la Ville de Toronto

Un projet de règlement de logement inclusif ayant certaines similitudes avec celui de Montréal a été proposé par la Ville de Toronto et fait l’objet de consultations. Il vise l’inclusion d’unités abordables dans les nouveaux projets résidentiels d’une certaine envergure. Ainsi, les exigences s’appliqueraient aux développements de plus de 100 logements situés au centre-ville ou à ses périphéries est et ouest, telles que délimitées par la Ville. Dans le reste du territoire, le seuil serait de 140 logements. Les exigences varieraient par secteurs, selon que leur marché est classé « vigoureux » ou « modéré » par la Ville. Dans les zones vigoureuses, les projets de copropriétés

devraient inclure 20 % d'unités abordables et les projets locatifs, 5 %. Ces pourcentages seraient respectivement de 10 % et de 2,5 % dans les zones modérées.

Deux options sont considérées :

- **Dans l'option 1**, les exigences ne s'appliqueraient qu'aux projets requérant une modification au zonage en raison de leur densité.
- **Dans l'option 2**, le règlement s'appliquerait même aux projets de plein droit, comme cela est prévu à Montréal.

Une unité locative est considérée comme abordable si le loyer n'excède pas 100 % du loyer moyen de marché du secteur. Cependant, pour 10 % des unités abordables, le loyer ne doit pas dépasser 80 % du loyer moyen.

Par ailleurs, un autre projet de règlement, visant uniquement le cœur (« core ») de la Ville, requerrait que, dans la zone déterminée, les propositions de plus de 80 logements en comprennent au moins 40 % avec au moins 2 chambres à coucher.

Dans tous les cas, les éventuels règlements ne s'appliqueront pas, conformément au règlement de la province, aux projets ayant déjà « soumis une demande de permis de construire, d'exploitation et de planification communautaire » avant l'adoption d'un règlement de zonage d'inclusion de la Ville.

3.2. Le cas de la Colombie-Britannique

La législation britanno-colombienne ne permet pas d'imposer des exigences d'inclusion dans les projets réalisables de plein droit. Des compensations ou des incitatifs sont donc offerts aux promoteurs sous différentes formes¹⁴ :

- Une bonification de la densité permise, l'une des formes de compensation les plus courantes;
- Un don ou une location à long terme de terrains possédés par la municipalité aux fins d'une construction de logements inclusifs;
- Des subventions directes aux promoteurs;
- Une réduction ou une exemption de taxes foncières sur une certaine période;
- Une réduction ou une exemption de frais, de droits ou de redevances de développement;
- Une réduction des superficies minimales de terrain ou de logement;
- Une réduction des exigences relatives au stationnement;
- Un processus accéléré d'approbation des projets.

¹⁴ Ville de Vancouver, *Affordable Housing Delivery and Financial Strategy, Progress Report*, juin 2018.
Ville de Richmond, *City of Richmond Affordable Housing Strategy 2017-2027*.

3.3. Caractéristiques usuelles des stratégies et des réglementations d'inclusion en Amérique du Nord

De nombreuses villes (plus de 270) en Amérique du Nord disposent d'un règlement de zonage inclusif. Ces règlements ont comme points communs :

- une définition du profil des clientèles cibles qui sont souvent établies en fonction du revenu des ménages. Le plafond de revenu des ménages visés par le logement inclusif se situe entre 60 % et 120 % du revenu médian, mais le plus souvent entre 80 % et 90 %;
- une stratégie pour assurer la pérennité des unités dans le temps pour des périodes données. Des restrictions sur les prix de vente ou les loyers des unités inclusives sont maintenues pour des périodes allant de 5 à 20 ans, selon les villes, afin d'en maintenir le caractère abordable;
- des incitatifs, des compensations ou des dédommagements aux promoteurs, qui peuvent prendre différentes formes, dont l'octroi d'un bonus à la densité en fonction du nombre d'unités abordables, le versement d'une subvention et une réduction du coût des permis. À notre connaissance, toutes les villes offrent des mesures compensatoires afin de limiter les impacts sur l'évolution de l'offre et sur la hausse des prix;
- des pourcentages d'inclusion de logements abordables qui tournent autour de 15 %, mais qui dépassent rarement 20 %.

Outre les éléments mentionnés précédemment, on observe que les règlements d'inclusion :

- ne s'appliquent pas aux petits projets. Le seuil minimal est généralement compris entre 50 et 100 unités;
- ne s'appliquent souvent qu'à certains secteurs de la ville (ceux où le marché est le plus actif), ou encore les exigences varient selon les secteurs;
- excluent souvent les maisons unifamiliales;
- adaptent les exigences selon le type d'habitation (copropriétés ou logements locatifs);
- établissent généralement le prix/loyer maximal pour une unité abordable à 80 % du prix/loyer médian d'une unité semblable sur le marché;
- offrent très souvent la possibilité de construire les unités abordables sur un autre site que le projet principal ou de faire don d'un tel site à la ville ou à un OSBL pour favoriser le logement abordable, ou encore d'utiliser plutôt une option consistant à contribuer à un fonds municipal pour le logement abordable.

On remarque également que les villes ayant le plus de succès en termes de nouvelles unités abordables sont celles offrant d'importants incitatifs financiers aux promoteurs.

Finalement, on remarque que plusieurs villes subventionnent directement les ménages à faible revenu pour l'achat ou, plus fréquemment, la location d'un logement abordable.

Effets des règlements d'inclusion aux États-Unis

En 2018, aux États-Unis, selon la National Association of Homebuilders (NAHB), l'effet des règlements d'inclusion représentait 5,7 % des coûts d'habitation dans les secteurs et logements soumis à ces règlements¹⁵.

Il existe relativement peu d'études empiriques fouillées sur les effets du zonage inclusif en termes de production d'unités abordables et d'impacts sur les prix de marché, et la grande majorité traite de cas californiens, la Californie ayant été l'un des premiers endroits où ce type de règlement a été mis en œuvre. Les résultats sont en général inconclusifs. Cela n'est guère surprenant, puisque :

- la majorité de ces règlements sont municipaux, alors qu'ils provoquent des externalités dans toute leur région métropolitaine;
- leurs effets sont difficilement discernables de ceux des autres règlements et politiques et de l'évolution des conditions économiques. Il n'est pas possible de connaître le nombre d'unités abordables qui auraient été réalisées en leur absence;
- la nature et l'ampleur de leurs effets dépendent beaucoup de leurs paramètres et des conditions de leur mise en œuvre.

Les conclusions les plus communes de ces études sont les suivantes :

- Les programmes qui ne compensent pas suffisamment les coûts additionnels qu'ils font encourir aux promoteurs n'ont que peu d'effets positifs;
- Ceux qui fonctionnent le mieux sont ceux qui opèrent dans des marchés vigoureux, ont des règles prévisibles et offrent aux promoteurs des compensations raisonnables et des solutions flexibles.

Lorsque les paramètres du règlement sont trop exigeants compte tenu de la dynamique du marché local, certains effets pervers peuvent être détectés. Cela a conduit certaines villes américaines à abandonner ou à assouplir leur réglementation, par exemple, à Tallahassee et à Palm Beach, en Floride, à Madison au Wisconsin et à St. Cloud, au Minnesota¹⁶.

Le projet de règlement de Montréal en regard des critères à prendre en considération dans une politique d'habitation inclusive

L'IDU est favorable à l'inclusion et à la mixité dans l'habitation. Toutefois, l'atteinte de ces objectifs devrait se faire de façon équitable, en minimisant les impacts négatifs potentiels et en maintenant la compétitivité et l'attractivité de la ville de Montréal, tant par rapport au reste de la RMR qu'aux autres métropoles nord-américaines.

À ces égards, le projet de règlement de la Ville présente plusieurs lacunes quant aux caractéristiques souhaitables d'une politique d'habitation abordable.

¹⁵ NAHB, *The Cost of Regulation on Affordable MultiFamily Development*, 2018.

¹⁶ On peut trouver d'autres exemples, notamment dans NAHB, *Inclusionary Zoning Primer*, 2016, et d'autres sources citées.

3.4. Une politique d'habitation abordable devrait être fondée sur une vision et une stratégie complètes, cohérentes et étoffées

3.4.1. Une vision et des orientations claires

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, telle que modifiée en 2017, exige, préalablement à l'adoption d'un nouveau règlement sur le logement social, abordable ou familial par une municipalité, que celle-ci définisse des orientations à cette fin dans son plan d'urbanisme. La Ville de Montréal ne s'est pas encore conformée à cette exigence.

3.4.2. Une analyse fouillée du marché de l'habitation

Toute politique ou stratégie d'habitation inclusive d'une ville devrait d'abord s'inscrire dans une réflexion plus large sur l'attractivité et l'abordabilité de cette ville et de son marché de l'habitation. Cela suppose de considérer pour les divers secteurs de la ville, entre autres :

- le marché, soit l'offre et la demande actuelles et prévues, de différents types d'habitation (copropriétés, logements locatifs, logements convenables pour les familles), ainsi que leur prix;
- le coût et la disponibilité de terrains disponibles pour développement;
- le revenu médian et les tendances démographiques;
- des facteurs comme la disponibilité du transport en commun, des parcs, des écoles et garderies, etc.

État de la réflexion à la Ville¹⁷

Les documents explicatifs publiés jusqu'ici par la Ville de Montréal en lien avec le projet de règlement d'inclusion se limitent à quelques statistiques, par exemple sur les pourcentages de ménages à faible revenu, les taux d'inoccupation, l'évolution de certains prix médians et le faible pourcentage de logements d'au moins trois chambres à coucher. Une analyse plus fouillée du marché et de ses tendances s'impose, à l'image de ce qui était exigé en Ontario avant l'adoption par une ville d'un règlement d'inclusion.

Par exemple, en ce qui a trait aux familles, il ne suffit pas de considérer l'offre de logements d'au moins trois chambres à coucher existant à Montréal; il faut aussi prendre en compte les services et équipements accessibles facilement pour les familles, ainsi que la demande potentielle de celles-ci pour habiter au centre-ville. À cet égard, la plupart des études montrent que les principaux facteurs influençant le choix d'un logis par les ménages avec enfants sont, outre le prix et l'espace intérieur et extérieur, la présence de services et d'équipements tels parcs de quartier, équipements sportifs, bonnes garderies et écoles, ainsi que l'aspect sécuritaire et convivial.

¹⁷ Ville de Montréal, *Rapport d'étape*, Comité de pilotage Montréal= familles, 2013.

Ville de Montréal, Direction de l'habitation, *Que recherchent les acheteurs?* Synthèse des résultats de divers sondages 2007-2011, octobre 2012.

3.4.3. Une perspective métropolitaine

L'analyse de l'attractivité ne peut non plus faire abstraction d'une réflexion à l'échelle métropolitaine, afin de considérer notamment la problématique de l'étalement urbain et de la concurrence des banlieues, brièvement illustrée à la section 2 ci-dessus. Ce phénomène risque d'être exacerbé par une approche d'inclusion limitée à la ville-centre.

À cet effet, une analyse de la SCHL¹⁸ démontre que, même en incluant les coûts du transport vers leur lieu de travail, les ménages qui quittent Montréal pour acheter en banlieue, tout en continuant à travailler à Montréal, économisent sur leurs frais hypothécaires, tout en bénéficiant en moyenne de maisons de plus grande taille et d'une construction plus récente. Il faudrait que ces ménages accordent une valeur relativement élevée aux heures supplémentaires qu'ils passent à se rendre au travail pour annuler ces économies. Cette valeur est en moyenne de 38 \$ l'heure pour ceux qui s'établissent à Laval, de 36 \$ pour les résidents de la Rive-Nord et de 55 \$ pour ceux de la Rive-Sud. À titre de comparaison, le salaire horaire moyen pour un employé à temps plein en 2016 dans les différentes régions administratives de la RMR de Montréal oscillait entre 23 \$ et 28 \$. Si, au cours des prochaines années, les prix de l'habitation sur l'île de Montréal continuent d'augmenter à un rythme plus rapide qu'en banlieue, ce mouvement migratoire risque de se poursuivre, et même de s'accroître. En effet, le développement des technologies favorisant le télétravail ainsi que l'apparition de nouveaux modes de transport collectif plus efficaces, comme le Réseau express métropolitain (REM), permettront aux ménages qui migrent en banlieue de réaliser des économies encore plus grandes.

État de la réflexion à la Ville

La perspective métropolitaine semble totalement absente de la réflexion de la Ville de Montréal, malgré les importants impacts négatifs potentiels d'un règlement adopté en vase clos.

3.4.4. Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal

Le cadre de gestion des projets de développement de logements communautaires et sociaux est défini dans les programmes AccèsLogis Québec (SHQ) et AccèsLogis Montréal (Ville de Montréal).

Afin de s'adapter aux réalités du marché montréalais, la Ville de Montréal a rendu publique, le 6 mars 2019, une codification du règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (AccèsLogis Montréal)¹⁹. Dans ce document, il est précisé une série de changements, dont :

- les subventions à la réalisation;
- la grille du coût maximal de réalisation admissible (CMA) aux fins de subvention, par unité résidentielle, qui datait de 2009;

¹⁸ *Le marché sous la loupe : RMR de Montréal*, juin 2019.

¹⁹ [\[ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=19834&typeDoc=1\]](http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=19834&typeDoc=1).

- les garanties de prêts accordées par la Ville;
- les contributions de la CMM et du milieu;
- les dépenses liées à l'acquisition d'un terrain ou à un dépôt sur une offre d'achat d'un immeuble;
- les loyers médians du marché;
- les règles associées à la certification Novoclimat;
- les exigences pour des espaces spécifiques;
- les règles touchant les bâtiments patrimoniaux.

Au cours des deux prochaines années, il est prévu une mise à jour de l'ensemble du programme par le Service d'habitation.

Sur le site de la Ville, il est précisé que « les projets ayant reçu une approbation préliminaire avant le 23 avril 2018, date de mise en vigueur du nouveau programme AccèsLogis Montréal, resteront encadrés par le programme AccèsLogis Québec. Dans ce cas, ils demeureront sous la responsabilité de la SHQ, et ce, jusqu'à la fin de leur convention d'exploitation²⁰ ».

Malgré ces ajustements attendus depuis longtemps, la conception et la réalisation de projets de logements communautaires et sociaux demeurent très longues. Ces délais peuvent s'expliquer notamment par :

- le processus de traitement des projets,
- la capacité des promoteurs de répondre aux exigences;
- des écarts entre les coûts réels et les CMA.

Bien qu'AccèsLogis Montréal n'impose pas de plafond au coût d'un projet, la subvention accordée est fixée en fonction des CMA. Lorsque le prix obtenu après un appel d'offres dépasse les sommes des subventions disponibles, une aide exceptionnelle²¹ peut être accordée dans certaines circonstances pour garantir un loyer économique inférieur à 95 % du loyer médian du marché.

Tout comme AccèsLogis Québec, les promoteurs immobiliers disposant d'une entente d'inclusion avec la Ville de Montréal peuvent réaliser leurs projets avec un groupe de ressource technique (GRT) et un groupe porteur (OBNL ou coopérative).

Afin d'accélérer la réalisation de projets, l'IDU demande que des travaux soient prioritairement effectués sur le programme AccèsLogis Montréal. Le tableau suivant présente les plus importants sujets.

²⁰ [ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9337,112625600&_dad=portal&_schema=PORTAL].

²¹ [ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=30181&typeDoc=1].



SUJET	PROBLÉMATIQUE
Prix proposé pour les logements sociaux	<p>Pour diverses raisons, les coûts de réalisation de projets communautaires ou sociaux peuvent être supérieurs aux CMA, et ce, même à la suite d'un appel d'offres avec plusieurs soumissionnaires, forçant ainsi une révision du projet ou la reprise du processus.</p> <p>Pour certains projets issus de promoteurs privés, les écarts de coûts avec les balises du programme occasionnent des pertes devant être transférées aux acheteurs privés (autres unités au marché).</p>
Prix proposé pour les terrains	<p>Le prix proposé pour les terrains, lorsqu'ils sont obligatoirement cédés dans le cadre d'une entente de développement, ne correspond pas à la réalité du marché et occasionne des pertes pour le promoteur qui sont transférées aux acheteurs privés.</p> <p>La valeur des terrains qui sont en référence pour un projet réalisé dans AccèsLogis MTL est incluse dans les CMA.</p> <p>La stratégie d'inclusion établit des barèmes pour établir le prix lorsque le promoteur cède un terrain.</p>
Obligations de rangement à même les appartements	<p>Des rangements pour chacun devraient pouvoir être localisés dans les sous-sols ou garages, comme c'est le cas dans les projets privés.</p>
Conformité aux politiques du MELCC de l'analyse de risque	<p>Cette exigence de conformité s'applique seulement aux projets privés. Elle n'est pas exigée pour les projets communautaires ou sociaux.</p>

3.4.5. La cohérence avec la Stratégie canadienne du logement et la future entente Canada-Québec

Comme on l'a vu, la Ville ne fait presque aucune référence à l'existence d'une stratégie canadienne en habitation et ne semble pas disposée à attendre la conclusion d'une entente Canada-Québec, de façon à tirer profit des nouveaux instruments et mesures proposés et à assurer une cohérence entre les actions des trois ordres de gouvernement.

3.5. Maintien de l'accessibilité et de la compétitivité

3.5.1. Les paramètres du projet de règlement

Les paramètres d'un règlement d'inclusion doivent être raisonnables, de façon à permettre le maintien d'une bonne accessibilité générale de l'habitation et de la compétitivité de la ville qui

l'adopte. Or, les paramètres contenus dans le projet de règlement de Montréal sont très exigeants, comparativement aux caractéristiques usuelles recensées en 4.3, et risquent donc d'avoir des impacts négatifs sur ces aspects.

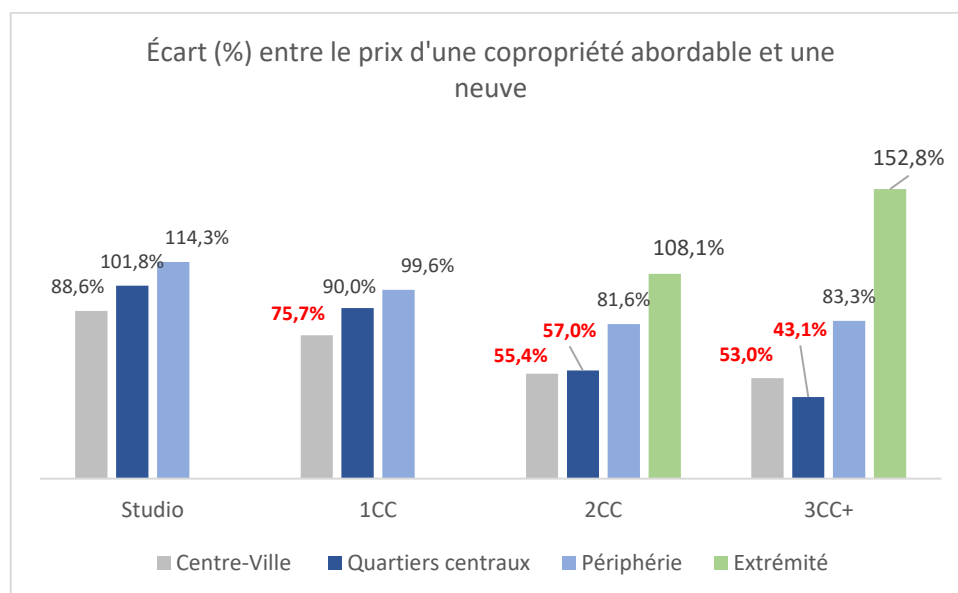
Pourcentages d'unités inclusives

Les pourcentages d'unités inclusives exigés sont parmi les plus élevés en Amérique du Nord. Les exigences en matière de logements de trois chambres à coucher, particulièrement, sont à notre connaissance sans précédent, alors que les grands logements sont en général plus difficiles à écouler et moins rentables.

Prix/loyer des unités abordables.

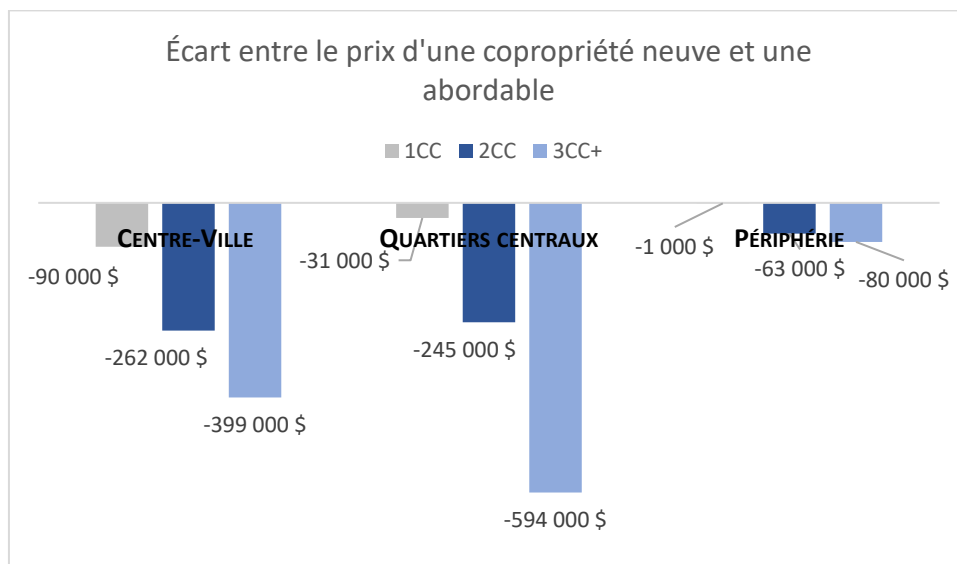
Les prix de vente maximaux permis pour qualifier une copropriété d'abordable sont très inférieurs aux prix de marché des copropriétés neuves dans plusieurs situations, comme l'indiquent clairement les graphiques ci-dessous.

Figure 9 : Écart (%) entre le prix d'une copropriété abordable et une neuve²²



²² Données compilées par le Groupe Altus; 131 projets et 15 361 unités.

Figure 10 : Écart entre le prix d'une copropriété neuve et une abordable²³



Ainsi, pour les unités de 2 chambres à coucher au centre-ville et dans les quartiers centraux, ces prix abordables correspondent respectivement à 55 % et 57 % des prix du neuf sur le marché, soit des écarts de 262 000 \$ et 245 000 \$. La situation est encore plus contrastée dans le cas des unités de 3 chambres. Pour les mêmes territoires, les prix abordables s'élèvent respectivement à 53 % et 43 % des prix du neuf, ce qui correspond à des écarts de 399 000 \$ et 594 000 \$. Le rapport entre les prix abordables et les prix de marché que l'on trouve dans ces situations est donc inférieur au rapport de 80 % à 90 % que l'on perçoit généralement dans ce type de règlement.

Sur le marché locatif, dans tous les territoires et pour toutes les tailles de logements, le loyer abordable représenterait entre 50 % et 77 % de celui des unités neuves correspondantes, pour des écarts de loyers mensuels de près de 300 \$ au minimum et pouvant aller jusqu'à plus de 1 000 \$ pour les unités de 3 chambres à coucher au centre-ville.

²³ *Idem.*

Figure 11 : Écart (%) entre le prix d'un loyer abordable et un neuf²⁴

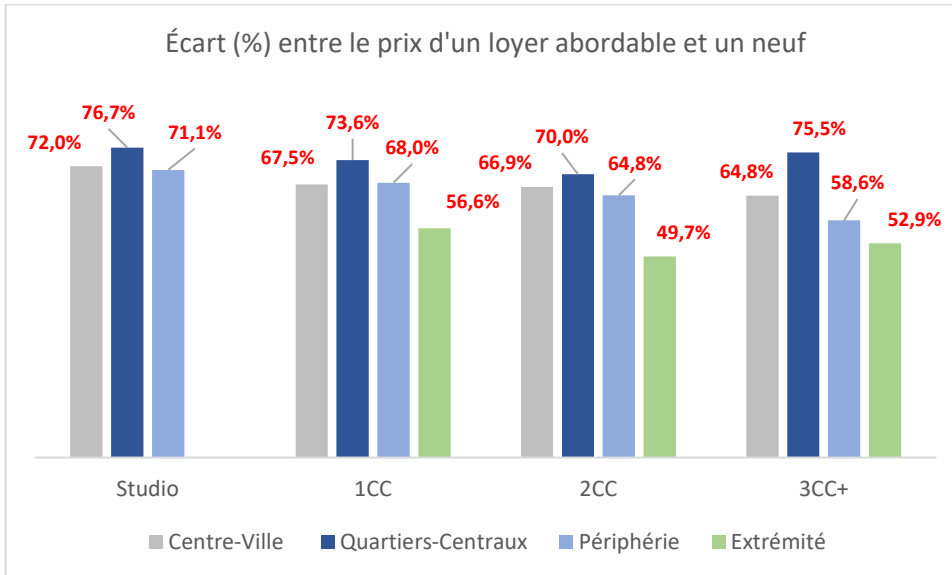
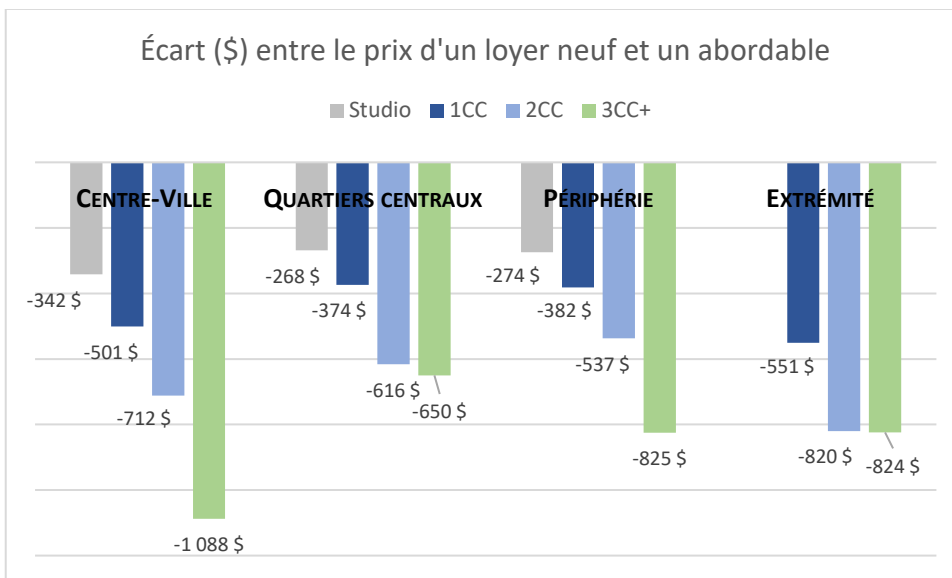


Figure 12 : Écart (\$) entre le prix d'un loyer neuf et un abordable²⁵



Ménages pouvant se qualifier pour une unité abordable

Les profils de ménages pouvant se qualifier pour une unité abordable ne sont pas clairement définis. Ce problème est encore exacerbé par l'absence de contrôle sur les reventes ou les sous-locations, au prix de marché, des unités abordables, ce qui ouvre la porte à des acheteurs ou à des locataires

²⁴ Données compilées par le Groupe Altus; 39 projets et 5 215 unités.

²⁵ *Idem.*

ne visant qu'une prise de profits rapide, étant donné l'écart important prévalant entre les prix abordables et les prix de marché.

Il n'est donc pas étonnant que, dans une entrevue diffusée au *Téléjournal* de Radio-Canada le 30 juin 2019, M. Craig Sauvé, conseiller associé à l'habitation au comité exécutif de la Ville, décrivait le règlement de la Ville comme « le règlement le plus audacieux en Amérique du Nord ».

3.5.2. Le projet de règlement et les institutions de financement

Les exigences très élevées contenues dans le projet de règlement sont de nature à influencer sur les attentes des institutions de financement quant au risque et au rendement des investissements immobiliers résidentiels, ce qui pourrait se traduire par une hausse du coût et/ou une baisse de la disponibilité du capital pour les promoteurs immobiliers. La conséquence pourrait être une hausse du prix/loyer des unités de marché ou même une décision de ne pas aller de l'avant par les promoteurs, car cette hausse des coûts d'intérêts s'ajouterait aux pertes déjà encourues sur les unités abordables. Les unités de marché deviendront ainsi encore moins accessibles pour la classe moyenne.

3.5.3. Évaluation des impacts du règlement sur le marché de l'habitation

Lorsqu'on considère que 78 %²⁶ (6114) des 7792 mises en chantier (locatif et copropriété) en 2018 à la Ville de Montréal ont été réalisées dans des projets de 50 unités et plus, il est important de faire des analyses détaillées de l'impact du projet de règlement.

À la demande de la Ville, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) a procédé à une évaluation de l'impact qu'aurait le règlement. Combiné à la taxe pour le REM et à la hausse des frais de parc, le règlement d'inclusion provoquerait une baisse de 12 % de l'offre de grands projets (50 unités ou plus) sur le territoire de la Ville, si le prix des unités vendues au prix de marché n'augmentait pas, en raison de la baisse de la marge bénéficiaire subie par les promoteurs. La baisse de l'offre de grands projets serait de 26 % au centre-ville.

Pour annuler cet effet négatif sur l'offre, les prix de marché devraient augmenter de 2 % dans l'ensemble de la Ville, mais d'au moins 6 % au centre-ville. Sur une copropriété de 500 000 \$, ce dernier pourcentage se traduit par une hausse de 30 000 \$, ce qui représente quasiment l'équivalent d'une mise de fonds.

Il est important de souligner que l'évaluation du CIRANO ne fait pas de distinction entre le locatif et la copropriété qui ont des conditions de marché fort différentes. Par ailleurs, cette analyse ne traite

²⁶ SCHL, Appartements mis en chantier selon la taille de l'immeuble et la subdivision de recensement, les centres de 10 000 habitants et plus-2018.

pas des écarts entre l'option de contribuer aux fonds d'inclusion et celle d'inclure les pourcentages des unités abordables et familiales dans le projet de règlement. En dernier lieu, cette évaluation se concentre sur l'offre de logement et n'aborde pas les impacts sur la demande d'une hausse des prix.

Également, lorsqu'on compare les résultats de l'analyse du CIRANO avec ceux d'Oakland et de San Francisco, qui ont pourtant utilisé le même modèle (Berkeley), il est étonnant de constater que l'on anticipe une plus faible baisse de l'offre, alors que l'on exigerait davantage en matière d'intégration. Le tableau suivant présente ces écarts.

Figure 13 : Analyse comparée de l'évaluation des impacts du groupe CIRANO avec Oakland et San Francisco

Ville	Étude	Part des logements exigée	Impacts sur l'offre
Oakland	Berkeley	10 %	-6 % à -12 %
San Francisco	Berkeley	+13 % (12 % à 25 %)	-16 % à -18 %
Montréal	CIRANO	LS : 20 % LA : 15 % -20 %, dont 5 % de 3CC+ LF : 5 % - 10 %	-8,2 %

Notons finalement que l'analyse du CIRANO ne tient pas compte d'autres éléments venant augmenter les coûts de construction et, par conséquent, les prix/loyers, tels que la non-indexation du seuil pour remboursement de TVQ aux constructeurs d'immeubles résidentiels locatifs et l'amendement proposé au règlement de la Ville relatif aux normes de construction (11-018) visant diverses bonifications, dont l'agrandissement des dimensions et superficies minimales du salon et de la chambre à coucher principale.

Malgré ces réserves sur l'analyse du CIRANO, on peut facilement anticiper que le projet de règlement aura un effet d'éviction vers les banlieues d'une partie de la classe moyenne, qui ne sera pas en mesure d'absorber ces hausses de prix. Cet effet est d'autant plus vraisemblable que la récente étude de la SHQ, citée plus haut, a montré que les prix plus faibles des propriétés en banlieue, combinés aux espaces disponibles plus importants, sont d'importants facteurs d'attraction des ménages, particulièrement des familles. Cette conclusion est aussi celle de Michel Poitevin, chercheur en politiques publiques de l'Université de Montréal²⁷, et des Études économiques du Mouvement Desjardins. Dans une analyse²⁸, publiée le 29 août 2019, sur le marché de l'habitation, il était mentionné :

« L'activité pourrait se refroidir davantage à compter de 2021 en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur l'île de Montréal [...] Cette approche inclusive a toutefois un prix : les loyers risquent d'être inférieurs au seuil de rentabilité pour les constructeurs. Il pourrait être difficile pour les promoteurs de faire supporter les coûts aux futurs occupants de la partie non réglementée de l'immeuble. À défaut d'une compensation financière suffisante, les projets pourraient être moins nombreux sur l'île et plus attrayants en périphérie pour les constructeurs. »

²⁷ The Conversation, 18 juin 2019.

²⁸ [www.desjardins.com/ressources/pdf/zoom0819f.pdf?resVer=1567089105000].

Dans le but d'avoir une vue juste et indépendante des impacts du projet de règlement, une nouvelle évaluation devrait être réalisée par des experts indépendants, comme cela est exigé en Ontario.

3.6. Efficience et flexibilité

Le principe d'efficience commande de tenter d'atteindre les objectifs d'habitation abordable en minimisant le coût marginal de cette atteinte pour les promoteurs, mais aussi pour les acheteurs d'unités neuves de marché. Pour ce faire, la flexibilité est de mise, et ce, sur plusieurs fronts.

Application aux projets de plein droit

Il est plus efficace de limiter l'application du règlement aux projets nécessitant des dérogations, car ses possibles effets négatifs peuvent alors être compensés par les dérogations octroyées. Or, le règlement de Montréal s'appliquerait à tous les nouveaux projets résidentiels de cinq logements ou plus, y compris les projets de plein droit. Dans un contexte où il y a à Montréal d'importants arranges en matière de construction de logements sociaux et où les promoteurs recherchent souvent des dérogations pour leurs projets, il serait plus efficace de limiter l'application du règlement aux projets nécessitant de telles dérogations.

Période d'adaptation

Le marché de l'habitation, comme tous les marchés, prend un certain temps à s'adapter à des changements importants. C'est particulièrement le cas des valeurs foncières du terrain, qui doivent incorporer les effets appréhendés de nouveaux paramètres. Une mise en œuvre progressive d'un nouveau règlement permet de mieux limiter les effets sur la dynamique de marché.

Dans le cas de Montréal, il est prévu que le règlement soit adopté au début 2020 et entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il n'y aura donc qu'environ un an entre le moment où les dispositions finales du règlement seront connues des acteurs du marché et le moment de son application. Cela laisse très peu de temps au marché pour s'adapter.

Compensations aux promoteurs

Une autre façon de limiter les effets de marché est d'offrir une certaine compensation aux promoteurs pour la baisse de rendement découlant du règlement, par exemple sous forme de bonus de densité ou de réduction de certains frais ou taxes. À notre connaissance, le règlement de Montréal serait le seul en Amérique du Nord à ne prévoir de compensation d'aucune sorte pour les promoteurs, et ce, même si ce règlement est l'un des plus exigeants.

Clause d'option de sortie (*opting out*)

Il peut être très complexe d'intégrer des unités abordables dans certains types de projets immobiliers. Il peut, par exemple, y avoir des frais communs pour certains services ou équipements, ou des fonds de réserve auxquels doivent contribuer les résidents. De même, l'architecture de certains projets peut difficilement permettre l'inclusion d'unités de telle ou telle dimension. C'est pourquoi la plupart des règlements d'inclusion existant en Amérique du Nord prévoient diverses

clauses d'options de sortie, comme une contribution raisonnable à un fonds consacré au logement inclusif, la rénovation ou la conversion de logements existants aux fins d'habitation inclusive, ou encore la construction hors site dans des secteurs où les terrains sont relativement peu coûteux, mais qui sont dotés de services tels qu'un transport en commun efficace.

En comparaison, les clauses d'options de sortie proposées par la Ville de Montréal sont limitées et, lorsqu'elles existent, onéreuses.

Cession de terrains

Pour le logement social, il y a possibilité de céder un terrain vacant, mais celui-ci doit se situer au centre-ville si le projet est au centre-ville, ou dans un rayon de deux kilomètres du projet, si celui-ci est en périphérie. De plus, dans ce dernier cas, le terrain offert en contrepartie doit permettre la réalisation d'un pourcentage d'unités sociales de 22 % plutôt que de 20 %. Lorsque l'entente entre le promoteur et la Ville prévoit la cession d'un terrain, le projet de règlement planifie le versement au promoteur d'une contrepartie financière en fonction de paramètres différents selon les territoires d'application et indexés de 2 % par année, de 2022 à 2024.

Selon une analyse réalisée par la firme Caprea et dont les résultats sont présentés ci-dessous, les montants proposés dans le règlement sont sous-estimés, à superficie et territoire comparables, par rapport à la médiane des prix payés pour des terrains entre 2016 et 2019.

Figure 14 : Prix des terrains entre 2016 et 2019 et contrepartie offerte par la Ville²⁹

	Secteur 1	Secteur 2	Secteur 3	Secteur 4	Secteur 5
Contrepartie offerte par la ville (\$/m ²)	552 \$	463 \$	383 \$	287 \$	213 \$
Valeur au marché – Médiane 2016-2019 (\$/m ²)	595 \$	635 \$	402 \$	380 \$	261 \$
Nombre de terrains vendus considérés	35	5	14	13	13
Écart (%)	-7,7 %	-37,2 %	-4,9 %	-32,5 %	-22,6 %
TCA du prix des terrains	4,7 %	1,1 %	-7,4 %	10,4 %	-8,6 %

TCA: taux de croissance annuelle 2016-2019 (plancher constructible)

Bien que l'écart soit moins important dans les secteurs 1 et 2, les compensations offertes dans les autres secteurs (2, 4 et 5) sont nettement inférieures au cours du marché. De plus, le taux de croissance de la valeur des terrains varie considérablement d'un secteur à l'autre. La firme en conclut que « l'application de taux uniques à des zones aussi vastes pose un dilemme d'équité. Alors que le taux spécifié pour un secteur quelconque pourrait, par coïncidence, correspondre à la valeur marchande d'un terrain offert au bénéfice de la Ville, il est raisonnable de croire que cette situation sera rarement observée. »

²⁹ Étude sur le prix des terrains multi-résidentiels, Ville de Montréal, Caprea, 2019-08-26.

Contributions financières

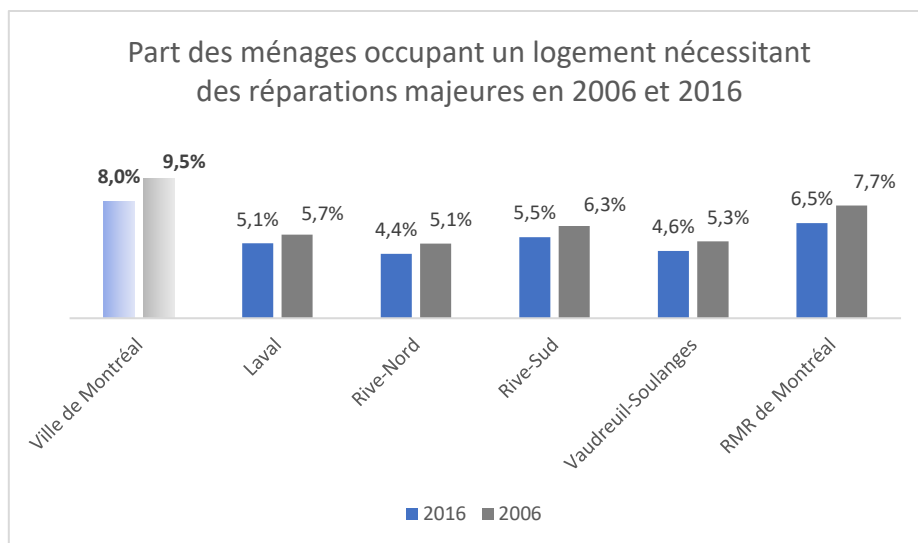
Tant les exigences en logement social que celles en unités abordables peuvent aussi être satisfaites au moyen de contributions financières. Celles-ci, de l'aveu même de la Ville, ont été fixées à des niveaux élevés afin de décourager en quelque sorte les promoteurs d'y avoir recours. On peut ainsi lire, dans le document explicatif sur le règlement intitulé *Montréal, métropole de l'habitation*, les énoncés suivants : « ...cette contribution devrait être plus élevée que le coût de la cession d'un terrain. En effet, le Règlement est conçu de manière à inciter financièrement les constructeurs à faire une contribution sous forme de terrain vacant ou de projet clé en main aussi souvent que possible » (p. 19).

« La Ville ne privilégie pas le versement de contributions financières. Les montants ont donc été haussés par rapport à ceux qui sont utilisés dans le cadre de la Stratégie afin d'inciter les constructeurs à choisir les autres options. De plus, des montants plus élevés sont prévus pour les logements familiaux abordables de façon à encourager [les entrepreneurs] encore plus fortement à les réaliser » (p. 22).

Stratégie basée exclusivement sur le neuf

Le règlement ne prévoit non plus aucune possibilité pour un promoteur de s'acquitter de ses obligations en rénovant des logements existants à des fins d'habitation abordable. Pourtant, selon le Recensement 2016 de Statistique Canada, 8 % des ménages de la Ville de Montréal disent occuper un logement nécessitant des réparations majeures, ce qui est significativement plus élevé que dans les autres composantes de la RMR.

Figure 15 : Part des ménages occupant un logement nécessitant des réparations majeures en 2006 et 2016³⁰



³⁰ À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus; Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

Ainsi, afin de stimuler la mise à niveau du parc de logements privés, la Ville devrait offrir, dans le cadre de son règlement, une option de rénovation des unités existantes.

Pour toutes ces considérations, le règlement proposé par la Ville ne présente que très peu de flexibilité, ce qui va à l'encontre de l'efficacité dans l'atteinte des objectifs.

3.7. Équité

Le critère fondamental qu'est l'équité se considère sous deux angles : l'équité verticale et l'équité horizontale.

3.7.1. Équité verticale

Rôle des gouvernements supérieurs et entente Canada-Québec

Une politique ou stratégie d'habitation sociale et abordable est par nature redistributive. Or, comme il a été discuté plus haut, la redistribution des revenus, qu'elle se fasse directement par le biais de la fiscalité ou indirectement par le financement de biens ou services aux ménages à faibles revenus, relève d'abord et avant tout des gouvernements supérieurs. Ce sont eux qui non seulement disposent des outils appropriés, au premier chef l'impôt sur le revenu, mais aussi ont le pouvoir de les appliquer à un plus grand bassin de population, de sorte qu'il y ait une meilleure répartition du fardeau de la redistribution.

Il importe donc que le Québec conclue dans les meilleurs délais une entente avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie canadienne sur le logement. La Ville de Montréal devrait attendre la conclusion de cette entente avant de finaliser sa stratégie et son règlement en habitation inclusive, de façon à ce que ceux-ci soient cohérents et complémentaires à la Stratégie canadienne, ainsi que le plus équitable possible.

Ménages bénéficiaires

Pour que l'équité verticale soit respectée, les bénéficiaires d'une politique redistributive doivent être les ménages qui en ont réellement besoin. Or, en ne prévoyant aucun contrôle sur la revente ou la sous-location des unités abordables, ni même sur le profil des acheteurs, contrairement à la plupart des règlements en vigueur en Amérique du Nord, la Ville encourage implicitement la spéculation par des investisseurs immobiliers ou des personnes cherchant à faire un profit rapide. Ainsi, certains cas ont été rapportés où des investisseurs ont acheté plusieurs unités de copropriété abordables et les ont revendues peu après au prix de marché. Ce genre d'activité prive des ménages réellement vulnérables d'accéder à des propriétés abordables. Il ne suffit pas de produire des unités abordables, il faut aussi les préserver, et pour les bonnes personnes.

Note – À la suite d'une demande d'accès à l'information afin d'obtenir un portrait du profil des ménages ayant acheté ou loué une nouvelle unité abordable depuis l'instauration de la stratégie en 2012, la Ville de Montréal a répondu que cette information n'existe pas.

3.7.2. Équité horizontale

Fardeau des acheteurs/locataires de logements neufs

L'un des principaux problèmes du règlement eu égard à l'équité est le fait qu'en exerçant une pression à la hausse sur les prix de marché, il fait supporter presque tout le poids de la stratégie d'inclusion par les seuls acheteurs/locataires de logements neufs. Le principe d'équité horizontale voudrait plutôt que tous les acteurs économiques qui en ont les moyens participent à l'atteinte des objectifs, plutôt que de cibler une seule catégorie de personnes.

Outre la nécessaire contribution des gouvernements supérieurs, évoquée plus haut, la Ville devrait aussi mettre à contribution à l'échelle de son territoire le plus vaste éventail possible de contributeurs.

Projets ayant fait l'objet d'une demande de permis complète et conforme ou de l'émission d'un permis

En vertu du projet de règlement, celui-ci entrerait en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021 et serait applicable à tous projets résidentiels de plus de 450 m² (cinq logements ou plus), y compris ceux ayant fait l'objet du dépôt d'une demande de permis complète et conforme ou de l'émission d'un permis pour une phase ou une partie du projet seulement avant cette date.

Or, la conception et la réalisation de projets immobiliers, particulièrement ceux de plus grande ampleur, nécessitent plusieurs années. Ainsi, des projets ayant été conçus et planifiés bien avant l'adoption du règlement, sur la base des paramètres existant au moment de leur conception, se verraient assujettis à celui-ci. Par conséquent, un projet ayant déjà fait l'objet, avant l'adoption du règlement, de l'émission d'un ou de plusieurs permis, devrait être exempté de l'application de ce règlement dans la mesure où sa conception ne pouvait tenir compte des contraintes qu'il impose. On notera que tel est le cas en Ontario.

Au surplus, le dépôt d'une demande de permis complète et conforme cristallise, en vertu d'un principe jurisprudentiel, un droit à l'application de la réglementation antérieure au projet qui fait l'objet de cette demande. En application de ce principe, un projet immobilier, pour lequel une demande complète et conforme a été déposée avant l'entrée en vigueur du règlement, devrait être exempté de son application.

Évaluation des terrains cédés à la Ville

Pour des motifs similaires d'équité, les terrains cédés par des promoteurs à des fins de logement inclusif devraient faire l'objet d'une juste évaluation de leur valeur marchande, plutôt que de se voir attribuer par règlement une valeur plus ou moins arbitraire.

3.8. Adaptabilité aux cycles économiques et à l'évolution du marché de l'habitation

Les études menées sur les expériences de règlement d'inclusion aux États-Unis montrent clairement l'effet des cycles économiques sur les impacts de ces règlements. En période de forte expansion économique, les objectifs en habitation abordable sont plus facilement atteints, et ce, sans impact négatif significatif sur l'offre globale de logements. Les mêmes règlements, lorsque survient un ralentissement économique, conduisent souvent à une réduction de l'offre de logements abordables et de l'offre de logements au prix de marché.

De même, les études concluent que les règlements d'inclusion ayant les meilleurs résultats sont ceux qui sont adoptés dans des villes connaissant un marché de l'habitation dynamique. Elles montrent aussi que l'on ne peut appliquer les mêmes paramètres dans les territoires moins dynamiques que dans ceux qui le sont davantage.

Ce type de considérations a conduit le gouvernement ontarien à obliger les villes ayant un règlement d'inclusion, non seulement à réaliser une étude de marché exhaustive avant son implantation, mais aussi à mettre à jour cette étude tous les cinq ans et à publier tous les deux ans un bilan complet de l'état d'avancement du programme.

Or, aucun cadre gouvernemental n'oblige les municipalités québécoises à réaliser une analyse exhaustive de marché avant d'implanter un règlement d'inclusion ni, a fortiori, à produire une telle analyse tous les cinq ans. Les documents explicatifs accompagnant le projet de règlement présenté par la Ville de Montréal ne donnent d'ailleurs que quelques statistiques générales, et la Ville ne semble pas faire état d'une quelconque intention de réaliser une véritable étude de marché.

Indexation corrélée avec le marché

Outre la nécessité de mettre à jour régulièrement l'analyse de marché, il faudrait aussi ajuster les paramètres du projet de règlement d'inclusion à l'évolution de celui-ci. À cet égard, le projet de règlement pour une métropole mixte prévoit l'indexation à 2 % par année de tous les seuils ou montants pour une durée de 3 ans à partir du 1^{er} janvier 2021. Dans la mesure où les montants seront fixés plus d'un an d'avance, l'indicateur privilégié, le taux et la durée d'application sont déterminants pour s'adapter à l'évolution du marché durant l'application du règlement. Pour qu'une adéquation avec le marché soit assurée, le règlement devrait prévoir une révision annuelle des taux et préciser l'indice auquel on fera référence³¹.

Suivi de l'atteinte des objectifs

La stratégie montréalaise d'habitation inclusive ne prévoit aucune évaluation périodique des résultats obtenus en matière de logement inclusif. Ainsi, le rapport de mars 2019 du Vérificateur général de la Ville, à la section 4.7 portant sur la gestion de l'inclusion de logements abordables, démontre que, bien qu'il existe des bilans de la Stratégie actuelle permettant d'évaluer les efforts

³¹ Statistique Canada, Indice des prix des logements neufs, mensuel (terrains, logement).
Statistique Canada, Indices des prix de la construction de bâtiments, selon le type d'immeuble.

de négociations pour conclure des ententes d'inclusion, ces bilans ne permettent pas de juger des résultats en termes de logements réellement mis en chantier et occupés. Il y est recommandé de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes sur les résultats de la stratégie future.

Le même rapport fait état du fait que seule une faible portion (2018 : 2,6 M\$ / 20,2 M\$; solde : 17,1 M\$) des contributions financières versées aux fonds de contribution depuis 2012 a été utilisée, sans que des raisons claires aient été données pour expliquer cette sous-utilisation.

Note – Afin d'apprécier les résultats, l'IDU a demandé s'il était possible d'obtenir le nombre de nouvelles unités de logement abordable dans le locatif et la copropriété qui ont été mises sur le marché depuis l'adoption de la stratégie d'inclusion de logements abordables et celles des plans d'action locale des arrondissements dans ce domaine. En réponse à cette demande d'accès à l'information, la Ville indique que cette information « apparaîtra dans le bilan de la Stratégie d'inclusion en cours de rédaction ».

3.9. La diversité et la complémentarité des mesures

En matière d'accès au logement, le zonage inclusif n'est que l'un des instruments d'un coffre à outils plus large, qui relève des trois ordres de gouvernement. Du fait de son caractère redistributif, cet objectif est d'abord et avant tout de la responsabilité des gouvernements supérieurs.

Bien sûr, la stratégie en cette matière doit être adaptée à la nature et aux caractéristiques des marchés locaux de l'habitation et aux causes sous-jacentes du déficit d'abordabilité sur ces marchés. En ce sens, la Ville doit engager le dialogue avec les gouvernements supérieurs pour obtenir sa juste part et faire ajuster, le cas échéant, les paramètres de leurs programmes et mesures (par exemple, AccèsLogis) aux réalités de son marché. Elle ne devrait surtout pas tenir le rôle principal en cette matière.

Pour ces raisons, le zonage inclusif de plein droit sans compensations devrait être purement et simplement aboli. Il ne devrait en aucun cas devenir l'un des mécanismes principaux d'accès au logement.

S'il survit, il devrait être considérablement ajusté, être assorti de compensations adéquates et utilisé avec discernement, et n'être que l'un des outils d'une stratégie diversifiée, adaptée à ce problème multidimensionnel. À cet effet, la Ville prévoit utiliser, outre le nouveau règlement, des mesures telles que le maintien ou l'utilisation accrue des programmes AccèsLogis, Accès Condos, Appui à l'acquisition résidentielle et Supplément au loyer, l'aide à la rénovation de logements inclusifs existants et le soutien à certains projets pilotes. On notera que ces mesures sont en bonne partie financées par le gouvernement du Québec et qu'en toute probabilité, la Stratégie canadienne du logement viendra augmenter significativement ce financement.

Tirer avantage des fonds des gouvernements supérieurs

L'IDU encourage donc la Ville à attendre la signature de l'entente Canada-Québec en habitation et à tirer profit du financement accru et des nouveaux outils disponibles. Par ailleurs, la Ville peut dès

maintenant entreprendre diverses actions relevant de ses responsabilités propres ou déléguées, et qui auraient un effet bénéfique sur son attractivité et sur l'accès au logement.

3.9.1. Du côté de la demande

Comme il a été mentionné dans la première section du mémoire portant sur le rôle des gouvernements supérieurs, une portion substantielle des ménages consacrant une part très importante de leur revenu au paiement de leur logement ou au remboursement de leur hypothèque pourrait recevoir une bonification du programme d'allocation logement de Québec dans le cadre de la stratégie canadienne en matière d'habitation. En 2016-2017, 38 503 ménages montréalais ont bénéficié du programme PAL. Ce type d'intervention est intéressant, car il cible les personnes dans le besoin tout en n'affectant pas le marché.

Avec ou sans le soutien des gouvernements supérieurs, la Ville pourrait mettre en œuvre des interventions propres à attirer davantage les familles, comme l'accroissement du nombre et de la qualité des équipements et services recherchés par celles-ci.

Elle pourrait aussi intensifier ses efforts quant aux programmes Supplément au loyer (OMHM) et Appui à l'acquisition résidentielle. Elle pourrait également améliorer le programme Accès Condos de la SHDM.

À cet effet, au cours de l'année 2017, la SHDM a signé des ententes clés en main avec des entrepreneurs pour la réalisation de 173³² unités abordables. Pour apprécier l'importance relative de ce programme dans le marché, il faut se référer au nombre de mises en chantier sur l'île de Montréal. En considérant 5 147³³ mises en chantier de copropriétés en 2017, les interventions de la SHDM accapareraient moins de 3 % du marché.

Outre la faible importance qu'occupe ce programme dans le marché, l'IDU remarque que, malgré l'obligation de rembourser l'aide accordée et de payer une pénalité de 10 % sur la plus-value dans le cas d'une revente, il y a des exemples de ventes avec d'importantes hausses par rapport au prix d'achat.

En ce qui concerne les promoteurs, on constate des exigences qui ne favorisent pas une forte adhésion. On trouve parmi celles-ci :

- la standardisation de certaines composantes des unités;
- la limite de choix des matériaux de finition;

³² États financiers 2018 de la SHDM, En vertu de ces ententes dans le cadre du programme Accès Condos, advenant qu'un certain nombre d'unités d'habitation et de places de stationnement demeurent invendues après la période de 120 jours suivant l'achèvement substantiel des travaux, la SHDM s'engage à prêter à l'entrepreneur une somme d'argent pour une durée de 18 mois. Si après 18 mois, les unités demeurent invendues, la SHDM achète lesdites unités.

³³ SCHL.

- une contribution variable à la SHDM d'environ 5 % des coûts; celle-ci comprend notamment le remboursement des coûts de l'équipe de vente et la compensation des coûts de promotion et de mise en marché.

3.9.2. Du côté de l'offre

Au-delà du nécessaire arrimage avec la Stratégie fédérale d'habitation et l'entente Canada-Québec qui devrait en découler, la Ville devrait chercher à développer une stratégie commune avec les autres municipalités de la CMM visant à améliorer le caractère abordable du logement.

Avant de faire porter le gros de ses efforts sur la construction de nouvelles unités inclusives, la Ville devrait, en collaboration avec les gouvernements supérieurs, accentuer significativement ses efforts visant la rénovation des logements inclusifs existants.

La Ville devrait aussi porter une attention particulière aux aires TOD, notamment quant à la densité permise de l'offre de logements, ce qui ne semble pas avoir été suffisamment le cas jusqu'ici.

La Ville devrait chercher à réduire, dans la mesure du possible, le fardeau réglementaire en habitation. Une étude américaine de 2018³⁴ a conclu que les diverses réglementations en vigueur avaient pour effet d'augmenter de 32 % en moyenne aux États-Unis le coût total de construction des immeubles résidentiels multifamiliaux. Comme le Québec en général et Montréal en particulier ont des réglementations généralement plus contraignantes, on peut en déduire que leur impact sur le prix des logements est significatif.

Finalement, dans le but d'accélérer la réalisation de logements communautaires et sociaux, la Ville devrait entreprendre rapidement, avec les groupes concernés, des travaux visant les processus de traitement des projets, les exigences aux promoteurs ainsi que les coûts admissibles du programme AccèsLogis MTL.

³⁴ National Association of Housebuilders, *Cost of Regulation on Affordable MultiFamily Development*.

4. Recommandations pour une métropole plus abordable et compétitive

1. **Privilégier l'adoption d'une vision et d'une stratégie qui considèrent les pouvoirs, ressources et mesures dont disposent les gouvernements du Québec et du Canada et qui s'appuient sur une compréhension métropolitaine des enjeux en habitation.**
2. Pour ce faire :
 - À travers les instances de la Communauté métropolitaine de Montréal, élaborer avec les autres municipalités de la RMR un cadre métropolitain en matière de mixité, qui assurerait la cohérence des stratégies municipales et la minimisation des externalités liées à l'intervention unilatérale de la Ville.
 - Créer un lieu d'échange permanent et régulier avec les acteurs sur les enjeux et défis en matière d'habitation.
 - Modifier le plan d'urbanisme, comme requis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, pour y inclure une présentation claire des problématiques et des défis dans une perspective métropolitaine ainsi que des orientations et moyens touchant l'abordabilité, l'accessibilité et l'attractivité de la ville pour les familles.
 - Avant l'adoption finale du règlement par le Conseil de ville, réaliser une nouvelle analyse d'impact qui tiendra compte des paramètres retenus.
 - Intégrer dans cette analyse une étude de la dynamique évolutive du marché de l'habitation et des problématiques d'accessibilité et d'abordabilité de l'habitation afin de tenir compte, dans une perspective de développement durable, de l'attractivité de Montréal et de coûts de l'étalement urbain à l'intérieur même du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.
3. **Procéder par phases en matière de mixité**
 - Exclure le logement abordable et familial du projet de règlement d'ici à ce que l'on précise notamment :
 - les moyens pour s'assurer d'atteindre les ménages ciblés et dans le besoin;
 - les mesures pour assurer la pérennité des unités;
 - les mesures compensatoires pour les promoteurs;
 - l'intégration des stratégies de la Ville avec celles des gouvernements supérieurs touchant l'abordabilité et l'accessibilité;
 - les mesures ou initiatives pour attirer les familles avec des enfants en âge scolaire;
 - la cohérence d'un règlement d'inclusion dans une perspective métropolitaine;
 - les impacts sur l'abordabilité, sur les coûts et les prix ainsi que sur le marché dans une perspective métropolitaine.
 - Procéder à l'adoption de mesures visant l'inclusion de logements sociaux et communautaires, mais :
 - réviser, avec les groupes concernés, les processus de traitement des projets, les exigences aux promoteurs ainsi que les coûts admissibles du programme AccèsLogis MTL;

- référer à la valeur marchande des terrains cédés par les promoteurs, plutôt que de déterminer des valeurs fixes.

4. Minimiser les impacts négatifs potentiels du règlement

- 4.1. Mettre en œuvre des mesures de compensation pour le projet de plein droit, à défaut de retirer ces projets de la portée du règlement.
- 4.2. Considérer ainsi :
 - des compensations et des incitatifs aux promoteurs (réductions de frais ou de taxes, exemption ou remboursement de frais, bonus de densité, réduction des délais et des exigences réglementaires de toutes sortes, réduction des exigences de stationnement, etc.) pour accroître le logement inclusif. Ceux-ci pourraient différer entre autres selon le type de logement inclusif (social, abordable ou familial) et le secteur. À titre d'exemple, on peut penser à une compensation totale ou partielle pour la taxe REM dans les secteurs TOD;
 - la rénovation de logements existants pour satisfaire aux exigences du règlement;
 - l'utilisation de mécanismes de flexibilité, par exemple, permettre aux promoteurs de s'entendre avec d'autres promoteurs (privés ou sans but lucratif) pour leur transférer en tout ou en partie leurs obligations, en échange de compensations à convenir entre eux;
- 4.3. Dans le cas de la contrepartie financière pour cession de terrains à des fins de logement inclusif, prévoir une approche semblable à celle déjà en vigueur pour la cession aux fins de parc, c'est-à-dire à une contrepartie établie à la valeur du marché convenue par un évaluateur indépendant.
- 4.4. Prévoir une période minimale de deux ans après l'adoption du règlement pour son entrée en vigueur, afin de laisser le temps au marché de s'adapter aux nouvelles règles.
- 4.5. Exclure les projets immobiliers pour lesquels une demande complète et conforme a été déposée avant l'entrée en vigueur du règlement.
- 4.6. Retirer l'article 18 du projet de règlement sur la construction et la transformation de bâtiments (11-08) proposant d'établir des superficies et des dimensions minimales à respecter pour les pièces d'un logement.
- 4.7. En complément de la recommandation 2, réviser les paramètres relatifs à l'abordabilité et aux logements familiaux, et ainsi :
 - déterminer un profil précis des ménages admissibles aux différents types d'unités abordables (par exemple, revenus, enfants) tout en prévoyant des mesures de compensation pour les promoteurs lorsque les unités sont invendues après une période raisonnable;
 - établir des mesures visant à pérenniser les nouvelles unités abordables (par exemple, remise d'un pourcentage de gain en capital lors de la revente, restriction pour la sous-location ou la location);
 - établir le prix/loyer maximal des unités abordables en considérant un écart maximal (plafond) entre l'abordable et le neuf pour toutes les typologies de logement et tous les territoires;
 - indexer annuellement selon un indice de prix immobiliers à déterminer (par exemple, l'indice de Statistique Canada des prix de la construction des bâtiments



résidentiels par RMR), en attendant la mise à jour quinquennale de l'analyse de marché;

- considérer comme familiales les unités de deux chambres à coucher dans les projets comportant un minimum de services et d'espaces communs pour les familles, tels salle de jeux, service de garde, terrasse, piscine. Il est à noter que l'Ontario définit les unités de deux chambres à coucher ou plus comme familiales.

5. Prévoir l'adaptabilité du règlement à l'évolution de la conjoncture et du marché

- Produire annuellement un rapport, par territoire d'application, sur le nombre d'unités inclusives mises en chantier, l'utilisation du fonds d'inclusion et l'impact sur l'offre et les prix de marché des nouvelles unités.
- Procéder à une nouvelle analyse complète du marché, avec perspective RMR, au minimum tous les trois ans.

6. Mettre en œuvre une diversité de moyens complémentaires au règlement

- 6.1. D'abord et avant tout, tirer profit au maximum de toutes les mesures et de tous les fonds rendus disponibles par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral.
- 6.2. Évaluer la bonification des mesures relatives à la demande de logement qui devraient être priorisées à travers la Stratégie canadienne d'habitation, par exemple pour :
 - le supplément au loyer;
 - le soutien aux ménages à revenu modeste pour la rénovation d'unités existantes;
 - le programme Habitations urbaines pour familles.
- 6.3. Mettre en place des mesures d'attraction des familles : davantage de parcs, d'équipements et de services municipaux adaptés aux familles.
- 6.4. Mettre en œuvre des mesures générales relatives à l'offre en habitation, de manière à rendre celle-ci plus accessible, soit par :
 - la réduction des exigences, des délais et des frais réglementaires dans la mesure du possible;
 - l'augmentation de la densité permise dans certains secteurs ciblés, c'est-à-dire les secteurs TOD;
 - un meilleur contrôle des dépenses municipales et des taxes foncières.

7. Encourager l'expérimentation

- Stimuler, par des mesures de soutien (gouvernement fédéral et gouvernement du Québec, CMM, Ville), la réalisation de projets pilotes, visant à démontrer le degré de faisabilité et d'intérêt de modèles innovateurs d'habitations inclusives et de logements familiaux. En particulier, se pencher sur les mesures à proposer pour favoriser la mixité à l'intérieur des aires TOD de la ville ET de l'agglomération montréalaise.

Sources d'information

BERTOLET, D. et A. DURNING. *Inclusionary zoning: The Most Promising or Counterproductive of All Housing Policies*, Sightline Institute, 2016.

HAIDER, M. et S. MORANIS. « Real estate "supply skeptics" have got it all wrong », *Montreal Gazette*, 1^{er} février 2019.

NATIONAL ASSOCIATION OF HOUSEBUILDERS. *Inclusionary Zoning: A Primer*, 2015.

NEW YORK UNIVERSITY, FURMAN CENTER FOR REAL ESTATE AND URBAN POLICY. *The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets*.

POLÈSE, M., INRS. « Les effets pervers d'un règlement », *La Presse*, 18 mars 2019.

POWELL, B. et E. STRINGHAM. « The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed », *Florida State University Law Review*, hiver 2005.

REALPAC. *Does Inclusionary Zoning Work?*, 2018.

STURTEVANT, L.A. *Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs*, Center for Housing Policy, 2016.

TOWNSEND, M. *Inclusionary Zoning in Canada*, mémoire de maîtrise, York University, 2017.

THE URBAN LAND INSTITUTE. *The Economics of Inclusionary Development*, 2016.

ANNEXE I

CAPREA CONSEIL IMMOBILIER
Données sur le marché immobilier
Juillet 2019

1. International

1.1 Prix médian des maisons individuelles neuves en Amérique du Nord

Prix médian des maisons individuelles neuves (2018)

Géographie	Prix des maisons individuelles neuves	Rang
Canada	570 000 \$	4
Montréal (RMR)	385 000 \$	9
Québec (RMR)	280 000 \$	12
Ottawa (RMR)	540 000 \$	6
Toronto (RMR)	825 000 \$	2
Calgary (RMR)	570 000 \$	4
Vancouver (RMR)	2 000 000 \$	1
États-Unis	423 000 \$	8
Nord-Est	628 000 \$	3
Mid-Ouest	377 000 \$	11
Sud	382 000 \$	10
Ouest	532 000 \$	7

Source : SCHL, Prix des maisons individuelles et jumelés écoulés (\$), 2018;

U.S. Census Bureau, New Residential Sales, 2018; adapté par

Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2018 de la Banque du Canada

Note :

Les données américaines du U.S. Census Bureau sur les prix médian des nouvelles constructions unifamiliales ne sont pas disponibles par régions métropolitaines comme c'est le cas au Canada. Malheureusement, cela tire les prix vers le bas du fait de l'inclusion des régions rurales, et ne permet pas d'offrir un bon comparatif avec les prix véritables dans les métropoles de l'est des États-Unis.

1.2. Valeur médiane des logements occupés par un propriétaire dans les métropoles nord-américaines (2016)

Valeur médiane des logements occupés par un propriétaire (2016)

Région métropolitaine	Total des logements	Rang
Vancouver	800 000 \$	1
Toronto	648 000 \$	2
San Diego	602 000 \$	3
Boston	502 000 \$	4
Calgary	450 000 \$	5
Seattle	449 000 \$	6
Ottawa	400 000 \$	7
Denver	381 000 \$	8
Portland	380 000 \$	9
Montréal	301 000 \$	10
Phoenix	260 000 \$	11
Tampa	202 000 \$	12
Detroit	182 000 \$	13

Source : Recensement de 2016, Statistique Canada, Valeur médiane des logements occupés par un ménage propriétaire (\$); U.S. Census Bureau, Median Housing Value of Owner-Occupied Units, 2016; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2016 de la Banque du Canada

1.3. Loyer médian brut des métropoles nord-américaines de 3 à 5 millions d'habitants (2017)

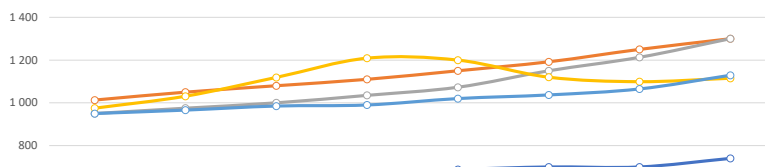
Loyer médian brut des métropoles nord-américaines de 3 à 5 millions d'habitants (2017)

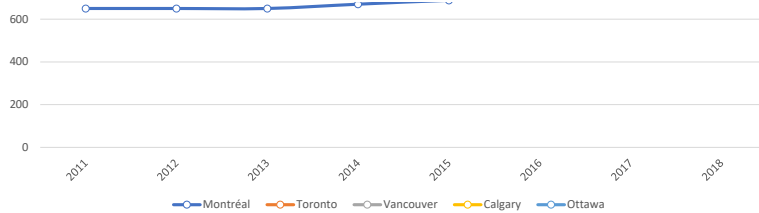
Région métropolitaine	Studios	1 chambre	2 chambres	3 chambres	Total des logements	Rang
San Diego	1 520	1 620	2 120	2 570	2 080	1
Seattle	1 590	1 600	1 870	2 280	1 870	2
Boston	1 340	1 500	1 910	2 160	1 810	3
Denver	1 340	1 490	1 810	2 220	1 760	4
Portland	1 290	1 420	1 580	2 040	1 610	5
Phoenix	1 130	1 140	1 340	1 660	1 420	6
Tampa	1 110	1 130	1 380	1 620	1 390	7
Toronto	994	1 150	1 322	1 500	1 250	8
Vancouver	1 010	1 165	1 400	1 600	1 213	9
Detroit	850	930	1 200	1 400	1 170	10
Calgary	810	959	1 200	1 275	1 099	11
Ottawa	849	978	1 175	1 391	1 065	12
Montréal	560	650	725	875	700	13

Source : SCHL, Loyer médian (\$), 2017; U.S. Census Bureau, Median Gross Rent per Bedrooms, 2017; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2017 de la Banque du Canada

1.4. Évolution du loyer médian (\$) entre 2011 et 2018 au sein des cinq grandes régions métropolitaines du Canada

Évolution du loyer médian (\$) entre 2011 et 2018 au sein des cinq grandes régions métropolitaines du Canada





2. Démographie et économique

2.1. Croissance démographique entre 2006 et 2016 par secteurs de la RMR

Croissance démographique entre 2006 et 2016 par secteur de la RMR

Secteurs de la RMR	Pop. 2006	Pop. 2016	Δ 2006-2016
Île de Montréal	1 853 001	1 942 044	4,8%
Ville de Montréal	1 620 259	1 704 694	5,2%
Centre-Sud	502 599	531 024	5,7%
Est	408 973	425 153	4,0%
Ouest	515 778	539 465	4,6%
Nord	192 909	209 052	8,4%
Villes défusionnées	232 742	237 350	2,0%
Laval	368 709	422 993	14,7%
Rive-Nord	590 873	694 771	17,6%
Rive-Sud	717 078	792 003	10,4%
Vaudreuil-Soulanges	104 444	131 216	25,6%
RMR de Montréal	3 634 105	3 983 027	9,6%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les secteurs ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.2. Nombre de ménages avec enfant selon le nombre d'enfants, 2006 et 2016

Nombre de ménages avec enfant selon le nombre d'enfants, 2006 et 2016

	Recensement de 2006			Recensement de 2016		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou +	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou +
Île de Montréal	145 535	105 215	44 640	145 580	112 750	48 725
Ville de Montréal	129 480	87 150	36 505	128 660	94 620	41 030
Centre-Sud	36 985	21 645	9 125	36 040	22 720	9 550
Est	33 070	21 355	7 685	32 880	22 865	8 415
Ouest	42 925	30 780	14 795	42 435	34 390	17 255
Nord	16 500	13 370	4 900	17 305	14 645	5 810
Villes défusionnées	16 055	18 065	8 135	16 920	18 130	7 695
Laval	29 650	27 555	10 165	32 100	31 730	13 140
Rive-Nord	49 395	45 895	15 890	54 400	50 250	18 860
Rive-Sud	58 845	53 010	18 430	60 940	55 990	20 570
Vaudreuil-Soulanges	8 215	8 300	2 970	9 660	10 445	3 910
RMR de Montréal	291 640	239 975	92 095	302 680	261 165	105 205

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.3. Croissance des ménages avec enfants entre 2006 et 2016

Croissance des ménages avec enfants entre 2006 et 2016

Secteurs de la RMR	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou plus	Total des mén. avec enfants
Île de Montréal	0,0%	7,2%	9,2%	3,9%
Ville de Montréal	-0,6%	8,6%	12,4%	4,4%
Centre-Sud	-2,6%	5,0%	4,7%	0,8%
Est	-0,6%	7,1%	9,5%	3,3%
Ouest	-1,1%	11,7%	16,6%	6,3%
Nord	4,9%	9,5%	18,6%	8,6%
Villes défusionnées	5,4%	0,4%	-5,4%	1,2%
Laval	8,3%	15,2%	29,3%	14,2%
Rive-Nord	10,1%	9,5%	18,7%	11,1%
Rive-Sud	3,6%	5,6%	11,6%	5,5%
Vaudreuil-Soulanges	17,6%	25,8%	31,6%	23,2%
RMR de Montréal	3,8%	8,8%	14,2%	7,3%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les secteurs ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.4. Nombre d'enfants selon le groupe d'âge, 2006 et 2016

Nombre d'enfants selon le groupe d'âge

Recensement de 2016

Secteurs de la RMR	0 à 4 ans	5 à 9 ans	10 à 14 ans	15 à 19 ans	0 à 4 ans	5 à 9 ans	10 à 14 ans	15 à 19 ans
Île de Montréal	94 575	92 110	99 535	101 165	109 715	104 440	90 345	97 735
Ville de Montréal	83 505	78 080	83 045	84 655	98 785	91 085	75 965	81 700
Centre-Sud	24 345	21 470	21 850	23 730	27 450	23 785	19 505	23 290
Est	18 465	17 765	20 700	21 715	23 205	21 135	17 670	18 410
Ouest	30 805	28 065	28 000	27 180	36 590	34 065	27 285	27 755
Nord	9 890	10 780	12 495	12 030	11 540	12 100	11 505	12 245
Villes défusionnées	11 070	14 030	16 490	16 510	10 930	13 355	14 380	16 035
Laval	19 020	21 150	25 300	24 145	22 420	26 385	24 700	25 545
Rive-Nord	32 640	37 360	47 800	43 465	40 265	46 135	42 110	42 545
Rive-Sud	37 660	41 075	51 185	48 825	44 005	48 950	45 335	45 015
Vaudreuil-Soulanges	6 785	7 285	8 195	6 650	7 955	9 400	8 905	8 150
RMR de Montréal	190 680	198 980	232 015	224 250	224 360	235 310	211 395	218 990

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.5. Croissance du nombre d'enfants selon le groupe d'âge, 2006 et 2016

Croissance du nombre d'enfants entre 2006 et 2016

Secteurs de la RMR	0 à 4 ans	5 à 9 ans	10 à 14 ans	15 à 19 ans	Total
Île de Montréal	16,0%	13,4%	-9,2%	-3,4%	3,8%
Ville de Montréal	18,3%	16,7%	-8,5%	-3,5%	5,5%
Centre-Sud	12,8%	10,8%	-10,7%	-1,9%	2,9%
Est	25,7%	19,0%	-14,6%	-15,2%	2,3%
Ouest	18,8%	21,4%	-2,6%	2,1%	10,2%
Nord	16,7%	12,2%	-7,9%	1,8%	4,9%
Villes défusionnées	-1,3%	-4,8%	-12,8%	-2,9%	-5,9%
Laval	17,9%	24,8%	-2,4%	5,8%	10,5%
Rive-Nord	23,4%	23,5%	-11,9%	-2,1%	6,1%
Rive-Sud	16,8%	19,2%	-11,4%	-7,8%	2,6%
Vaudreuil-Soulanges	17,2%	29,0%	8,7%	22,6%	19,0%
RMR de Montréal	17,7%	18,3%	-8,9%	-2,3%	5,2%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les secteurs ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.6. Densité de population

Densité de population

Secteurs de la RMR	Population	Recensement de 2006		Recensement de 2016			Δ 2006-2016
		Superficie	Hab. au km ²	Population	Superficie	Hab. au km ²	
Île de Montréal	1 853 001	488	3 800	1 942 044	488	3 982	4,8%
Ville de Montréal	1 620 259	354	4 577	1 704 694	354	4 816	5,2%
Centre-Sud	502 599	68	7 424	531 024	68	7 844	5,7%
Est	408 973	95	4 306	425 153	95	4 477	4,0%
Ouest	515 778	108	4 779	539 465	108	4 998	4,6%
Nord	192 909	83	2 313	209 052	83	2 507	8,4%
Villes défusionnées	232 742	134	1 741	237 350	134	1 775	2,0%
Laval	368 709	247	1 492	422 993	247	1 712	14,7%
Rive-Nord	590 873	1 799	329	694 771	1 799	386	17,6%
Rive-Sud	717 078	1 285	558	792 003	1 285	616	10,4%
Vaudreuil-Soulanges	104 444	369	283	131 216	369	356	25,6%
RMR de Montréal	3 634 105	4 187	868	3 983 027	4 187	951	

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.7. Nombre de ménage occupant un logement nécessitant des réparations majeures

Nombre de ménage occupant un logement nécessitant des réparations majeures

Secteurs de la RMR	Recensement de 2006			Recensement de 2016		
	Réparations majeures requises	Total des ménages	Proportion	Réparations majeures requises	Total des ménages	Proportion
Île de Montréal	77 460	827 700	9,4%	68 580	870 270	7,9%
Ville de Montréal	70 560	739 835	9,5%	62 300	779 710	8,0%
Centre-Sud	27 800	245 195	11,3%	24 445	265 755	9,2%
Est	16 775	192 305	8,7%	15 090	201 220	7,5%
Ouest	19 435	222 480	8,7%	16 940	227 235	7,5%
Nord	6 550	79 855	8,2%	5 825	85 500	6,8%
Villes défusionnées	6 900	87 865	7,9%	6 280	90 560	6,9%
Laval	8 225	144 160	5,7%	8 215	160 310	5,1%
Rive-Nord	11 535	225 940	5,1%	12 120	275 460	4,4%
Rive-Sud	17 930	284 390	6,3%	17 840	322 195	5,5%
Vaudreuil-Soulanges	2 075	39 490	5,3%	2 300	50 015	4,6%
RMR de Montréal	117 225	1 521 680	7,7%	109 055	1 678 250	6,5%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.8. Nombre de ménages occupant un logement achevé récemment (il y a moins de 5 ans)

Nombre de ménage occupant un logement récemment achevé (moins de 5 ans)

Secteurs de la RMR	Occupant un logement récemment achevé	Recensement de 2006		Occupant un logement récemment achevé	Recensement de 2016	
		Total des ménages	Proportion		Total des ménages	Proportion
Île de Montréal	30 815	827 700	3,7%	34 540	870 270	4,0%
Ville de Montréal	27 540	739 835	3,7%	32 240	779 710	4,1%
Centre-Sud	8 185	245 195	3,3%	14 050	265 755	5,3%
Est	8 565	192 305	4,5%	7 040	201 220	3,5%
Ouest	6 370	222 480	2,9%	7 865	227 235	3,5%
Nord	4 420	79 855	5,5%	3 285	85 500	3,8%
Villes défusionnées	3 275	87 865	3,7%	2 300	90 560	2,5%
Laval	12 600	144 160	8,7%	8 515	160 310	5,3%
Rive-Nord	31 250	225 940	13,8%	22 910	275 460	8,3%
Rive-Sud	23 955	284 390	8,4%	21 150	322 195	6,6%
Vaudreuil-Soulanges	7 360	39 490	18,6%	4 635	50 015	9,3%
RMR de Montréal	105 980	1 521 680	7,0%	91 750	1 678 250	5,5%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus. Les logements récemment achevés occupés par un ménage sont ceux ayant été construits dans la dernière période de 5 ans lors du recensement, soit 2001-2006 pour le recensement de 2006 et 2011-2016 pour le recensement de 2016.

Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.9. Loyer moyen d'une unité en résidence pour aînés, 2018 et 2019

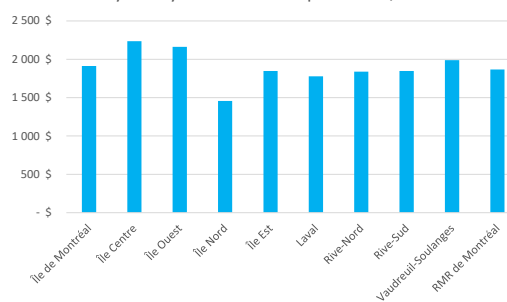
Loyer moyen d'une unité en résidence pour aînés, 2018 et 2019

Secteurs de la RMR	2018	2019
Île de Montréal	1 812 \$	1 913 \$
Île Centre	1 954 \$	2 236 \$
Île Ouest	2 124 \$	2 162 \$
Île Nord	1 387 \$	1 456 \$
Île Est	1 818 \$	1 848 \$
Laval	1 768 \$	1 778 \$
Rive-Nord	1 777 \$	1 838 \$
Rive-Sud	1 820 \$	1 848 \$
Vaudreuil-Soulanges	1 919 \$	1 989 \$
RMR de Montréal	1 803 \$	1 867 \$

Note : La géographie d'analyse de la SCHL diffère quelque des autres tableaux présentés. Pour plus d'information quant aux territoires décrits, se référer au Rapport sur les résidences pour personnes âgées, Québec, 2019 de la SCHL.

Source : Rapport sur les résidences pour personnes âgées, Québec, SCHL, 2019; compilation par Caprea Conseil Immobilier

Loyer moyen en résidence pour aînés, 2019



Source : <https://eppdsci>

2.10. Nombre de personnes âgées selon le groupe d'âge, 2006 et 2016

Nombre de personnes âgées selon le groupe d'âge, 2006 et 2016

Secteurs de la RMR	Recensement de 2006					Recensement de 2016				
	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 à 79 ans	80 à 84 ans	85 ans et plus	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 à 79 ans	80 à 84 ans	85 ans et plus
Île de Montréal	73 895	68 715	61 175	45 820	36 605	95 170	72 405	57 215	46 680	52 045
Ville de Montréal	63 790	60 140	53 125	38 780	30 250	80 570	61 050	48 610	39 745	42 905
Centre-Sud	17 035	15 145	13 325	10 505	8 995	23 580	17 000	12 310	9 415	10 680
Est	16 575	15 950	14 420	10 105	7 180	21 315	16 145	12 440	10 440	11 125
Ouest	22 280	21 765	19 245	13 895	10 660	24 650	19 620	17 475	14 830	15 860
Nord	7 900	7 280	6 135	4 275	3 415	11 025	8 285	6 385	5 060	5 240
Villes défusionnées	10 105	8 575	8 050	7 040	6 355	14 600	11 355	8 605	6 935	9 140
Laval	15 515	14 225	11 195	7 145	4 720	20 635	17 030	13 485	10 990	10 405
Rive-Nord	19 870	15 635	11 770	7 340	4 870	35 950	27 700	17 410	11 510	9 730
Rive-Sud	28 870	22 200	16 675	10 860	8 395	44 965	36 000	23 885	16 085	14 660
Vaudreuil-Soulanges	3 235	2 515	1 905	1 245	925	6 620	4 820	2 985	1 880	1 680
RMR de Montréal	141 385	123 290	102 720	72 410	55 515	203 340	157 955	114 980	87 145	88 520

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.

Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.11. Croissance du nombre de personnes âgées selon le groupe d'âge, 2006 et 2016

Croissance du nombre de personnes âgées entre 2006 et 2016

Secteurs de la RMR	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 à 79 ans	80 à 84 ans	85 ans et plus	Total
Île de Montréal	28,8%	5,4%	-6,5%	1,9%	42,2%	13,0%
Ville de Montréal	26,3%	1,5%	-8,5%	2,5%	41,8%	10,9%
Centre-Sud	38,4%	12,2%	-7,6%	-10,4%	18,7%	12,3%
Est	28,6%	1,2%	-13,7%	3,3%	54,9%	11,3%
Ouest	10,6%	-9,9%	-9,2%	6,7%	48,8%	5,2%
Nord	39,6%	13,8%	4,1%	18,4%	53,4%	24,1%
Villes défusionnées	44,5%	32,4%	6,9%	-1,5%	43,8%	26,2%
Laval	33,0%	19,7%	20,5%	53,8%	120,4%	37,4%
Rive-Nord	80,9%	77,2%	47,9%	56,8%	99,8%	72,0%
Rive-Sud	55,7%	62,2%	43,2%	48,1%	74,6%	55,9%
Vaudreuil-Soulanges	104,6%	91,7%	56,7%	51,0%	81,6%	83,1%
RMR de Montréal	43,8%	28,1%	11,9%		59,5%	31,6%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.

Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.12. Évolution du PIB aux prix de base par industrie des régions administratives superposant la RMR de Montréal, 2012 à 2016

Évolution du PIB aux prix de base par industrie des régions administratives superposant la RMR de Montréal, 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 2012-2016	Rang
Ensemble des industries							
Montréal (RA)	113 756 204 \$	117 403 044 \$	121 808 273 \$	123 061 049 \$	126 138 521 \$	10,9%	5
Laval (RA)	13 269 553 \$	13 621 815 \$	14 018 755 \$	14 628 009 \$	15 048 191 \$	13,4%	4
Montérégie (RA)	49 189 229 \$	50 179 504 \$	51 952 421 \$	54 451 045 \$	56 381 065 \$	14,6%	2
Laurentides (RA)	17 457 681 \$	18 138 944 \$	18 454 993 \$	19 902 269 \$	20 339 618 \$	16,5%	1
Lanaudière (RA)	11 601 845 \$	11 851 072 \$	12 290 784 \$	12 770 875 \$	13 261 575 \$	14,3%	3
Montréal (RMR)	176 064 155 \$	181 414 912 \$	188 804 365 \$	195 962 379 \$	201 826 036 \$	14,6%	
Production de biens							
Montréal (RA)	25 739 106 \$	26 307 964 \$	27 244 723 \$	27 047 495 \$	26 723 688 \$	3,8%	4
Laval (RA)	2 868 196 \$	2 778 248 \$	2 742 678 \$	2 884 131 \$	2 863 909 \$	-0,1%	5
Montérégie (RA)	15 570 974 \$	15 224 179 \$	15 924 031 \$	16 374 283 \$	17 078 039 \$	9,7%	2
Laurentides (RA)	4 937 703 \$	5 094 445 \$	5 150 136 \$	5 887 015 \$	5 924 078 \$	20,0%	1
Lanaudière (RA)	2 982 738 \$	2 809 187 \$	2 832 278 \$	3 061 802 \$	3 209 352 \$	7,6%	3
Montréal (RMR)	42 008 761 \$	42 403 787 \$	44 156 219 \$	45 269 694 \$	45 455 251 \$	8,2%	
Production de services							
Montréal (RA)	88 017 098 \$	91 095 080 \$	94 563 550 \$	96 013 555 \$	99 414 833 \$	12,9%	5
Laval (RA)	10 401 358 \$	10 843 567 \$	11 276 077 \$	11 743 878 \$	12 184 283 \$	17,1%	1
Montérégie (RA)	33 618 255 \$	34 955 325 \$	36 028 390 \$	38 076 762 \$	39 303 026 \$	16,9%	2
Laurentides (RA)	12 519 978 \$	13 044 499 \$	13 304 857 \$	14 015 254 \$	14 415 539 \$	15,1%	4
Lanaudière (RA)	8 619 106 \$	9 041 884 \$	9 458 506 \$	9 709 073 \$	10 052 223 \$	16,6%	3
Montréal (RMR)	134 055 394 \$	139 011 126 \$	144 648 146 \$	150 692 685 \$	156 370 785 \$	16,6%	

Source : Institut de la Statistique du Québec, Comptes économiques, 2012-2016; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.13. Évolution des emplois dans les régions administratives superposant la RMR de Montréal, 2012 à 2018

Évolution des emplois dans les régions administratives superposant la RMR de Montréal, 2012 à 2018

Région administrative	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 2012-2018	Rang
Montréal (RA)	935 300	963 300	947 300	969 000	997 000	1 035 900	1 058 500	13,2%	1
Laval (RA)	212 100	221 000	226 900	209 100	212 300	219 700	236 800	11,6%	2
Montérégie (RA)	760 800	768 700	784 800	776 100	772 300	804 600	804 600	5,8%	3
Laurentides (RA)	240 600	245 200	245 900	254 900	248 800	260 700	252 100	4,8%	4
Lanaudière (RA)	301 700	307 100	295 200	311 800	310 400	304 500	310 000	2,8%	5
Montréal (RMR)	1 973 700	2 030 300	2 019 500	2 040 900	2 071 000	2 145 800	2 187 100	10,8%	

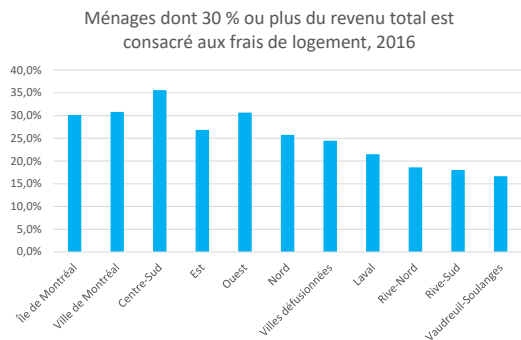
Source : Institut de la Statistique du Québec, Population active, emploi et chômage, 2012-2018; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.14. Ménages dont 30 % ou plus du revenu total est consacré aux frais de logement

Ménages dont 30 % ou plus du revenu total est consacré aux frais de logement

Secteurs de la RMR	Recensement de 2006		Recensement de 2016	
	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Île de Montréal	264 320	31,9%	261 955	30,2%
Ville de Montréal	242 010	32,7%	239 840	30,8%
Centre-Sud	89 845	36,6%	94 255	35,6%
Est	56 775	29,5%	54 000	26,9%
Ouest	74 690	33,6%	69 610	30,7%
Nord	20 700	25,9%	21 975	25,7%
Villes défusionnées	22 310	25,4%	22 115	24,5%
Laval	33 050	22,9%	34 450	21,5%
Rive-Nord	41 580	18,4%	51 085	18,6%
Rive-Sud	53 590	18,9%	57 915	18,0%
Vaudreuil-Soulanges	6 635	16,8%	8 315	16,7%
RMR de Montréal	399 175	26,2%	413 720	24,7%

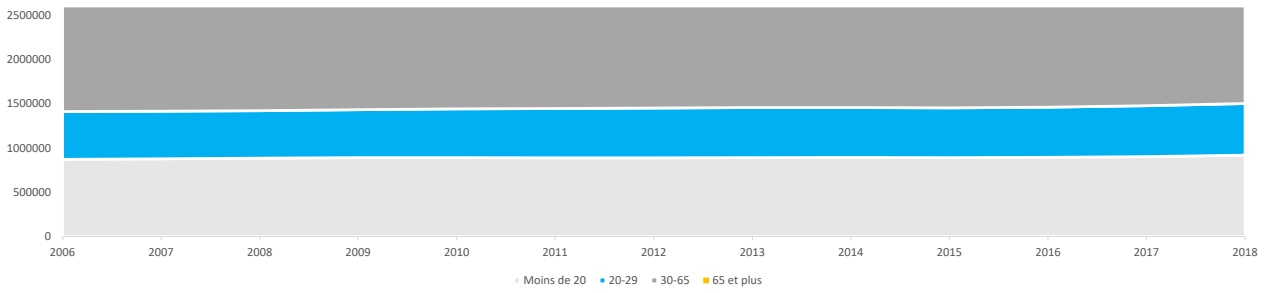
Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.
Source : Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier



2.15. Évolution des cohortes d'âges dans la RMR de Montréal entre 2006 et 2018

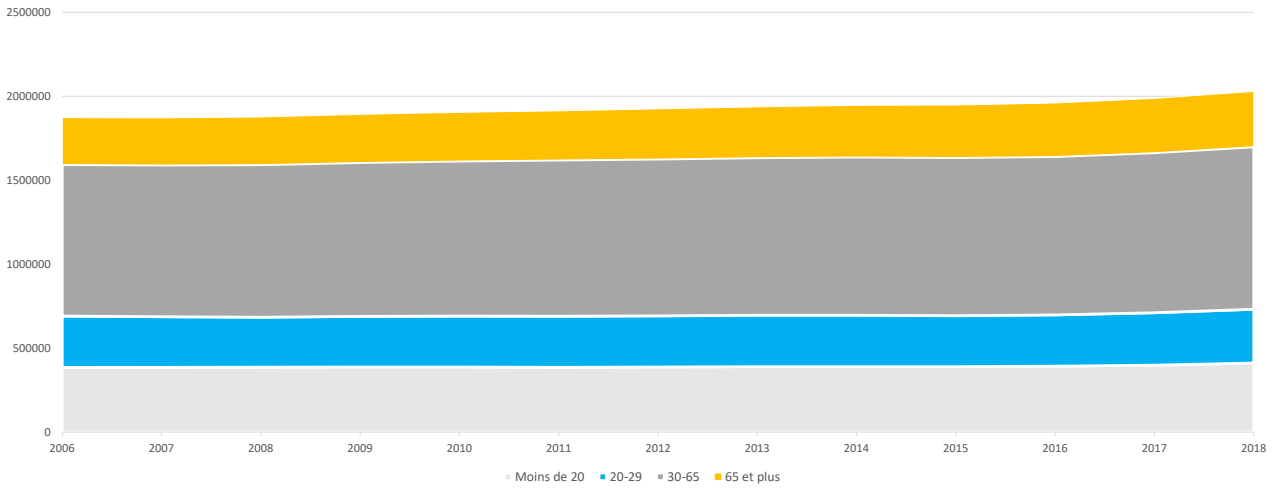
Évolution des cohortes d'âges dans la RMR de Montréal entre 2016 et 2018





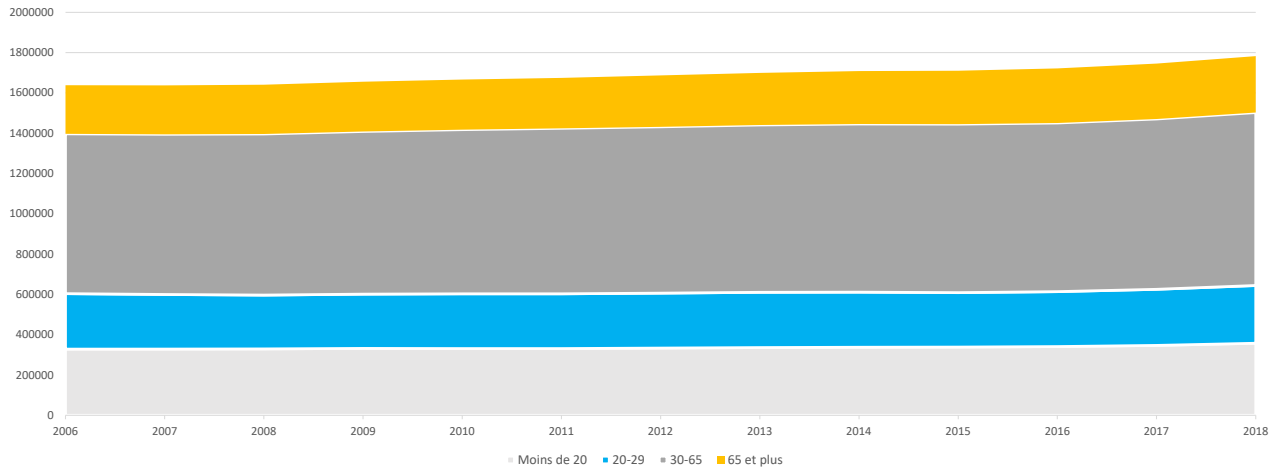
2.16. Évolution des cohortes d'âges sur l'Île de Montréal entre 2006 et 2018

Évolution des cohortes d'âges sur l'Île de Montréal entre 2016 et 2018



2.17. Évolution des cohortes d'âges dans la Ville de Montréal entre 2006 et 2018

Évolution des cohortes d'âges dans la Ville de Montréal entre 2016 et 2018



2.18 Revenu total médian des bénéficiaires selon la région administrative

Revenu total médian des bénéficiaires

Région administrative	Recensement de 2016
Montréal (RA)	29 200 \$
Laval (RA)	33 800 \$
Montréal (RA)	35 600 \$
Laurentides (RA)	34 000 \$
Lanaudière (RA)	34 100 \$
Montréal (RMR)	33 000 \$

Source : Recensement de 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

2.19 Ménages occupant un logement récemment achevé selon le mode d'occupation

Ménages occupant un logement récemment achevé selon le mode d'occupation

Secteurs de la RMR	Propriétaire	Recensement de 2016		
		Locataire	Proportion de locataire	
Île de Montréal	21 750	12 680	36,8%	
Ville de Montréal	20 015	12 145	37,8%	
Centre-Sud	7 690	6 320	45,1%	
Est	5 030	1 990	28,3%	
Ouest	5 020	2 830	36,1%	
Nord	2 275	1 005	30,6%	
Villes défusionnées	1 735	535	23,6%	
Laval	5 785	2 775	32,4%	
Rive-Nord	16 800	6 150	26,8%	
Rive-Sud	15 725	5 390	25,5%	
Vaudreuil-Soulanges	3 885	745	16,1%	
RMR de Montréal	RMR de Montréal	63 945	27 740	30,3%

Note : À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.

Source : Recensement de 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier

NOTE : Nous n'avons pas les données de 2006, puisque le croisement des variables Mobilité et Mode d'occupation proviennent d'une extraction spéciale du recensement de 2016.

3. Marché immobilier (vente)

3.1. Prix médian des propriétés vendu entre avril et juin 2019 dans la RMR de Montréal

Prix médian des propriétés vendu entre avril et juin 2019 dans la RMR de Montréal

Secteur géographique	Prix médian	Copropriété		Prix médian	Unifamiliales	
		Taux unitaire	Échantillon		Taux unitaire*	Échantillon
Île de Montréal	335 000 \$	380 \$	2694	512 000 \$	348 \$	1531
Ville de Montréal	333 000 \$	387 \$	2488	470 000 \$	331 \$	978
Centre-Sud	404 000 \$	466 \$	1271	865 000 \$	512 \$	79
Est	263 000 \$	300 \$	582	357 000 \$	261 \$	284
Ouest	282 000 \$	294 \$	223	431 000 \$	294 \$	260
Nord	273 000 \$	392 \$	319	500 000 \$	339 \$	250
Villes défusionnées	356 000 \$	321 \$	206	605 000 \$	388 \$	553
Laval	240 000 \$	245 \$	476	351 000 \$	254 \$	958
Rive-Nord	186 000 \$	183 \$	693	285 000 \$	217 \$	2090
Rive-Sud	215 000 \$	215 \$	1081	330 000 \$	250 \$	2463
Vaudreuil-Soulanges	217 000 \$	201 \$	112	340 000 \$	474 \$	229
RMR de Montréal	262 000 \$	276 \$	5056	345 000 \$	264 \$	7516

Note : Le taux unitaire des propriétés unifamiliales est calculé sur un échantillon plus faible que le prix médian. Ces derniers sont donc statistiquement plus représentatifs.

Source : Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier

3.2. Prix médian des copropriétés vendu entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres

Prix médian des copropriétés vendu entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres

Secteur géographique	Studio	1 chambre	2 chambres	3 chambres	3 ch. et plus
Île de Montréal	222 000 \$	274 750 \$	335 000 \$	476 000 \$	498 000 \$
Ville de Montréal	222 000 \$	275 000 \$	333 250 \$	482 750 \$	505 000 \$
Centre-Sud	241 000 \$	327 250 \$	421 000 \$	574 000 \$	600 000 \$
Est	-	238 500 \$	265 000 \$	355 000 \$	356 000 \$
Ouest	-	207 000 \$	285 000 \$	388 000 \$	405 000 \$
Nord	-	215 000 \$	280 000 \$	435 000 \$	435 000 \$
Villes défusionnées	-	213 000 \$	349 500 \$	437 000 \$	433 500 \$
Laval	-	175 000 \$	240 000 \$	291 900 \$	291 950 \$
Rive-Nord	-	146 250 \$	183 000 \$	222 700 \$	230 000 \$
Rive-Sud	-	158 000 \$	212 000 \$	261 000 \$	267 250 \$
Vaudreuil-Soulanges	-	172 200 \$	215 000 \$	294 265 \$	294 265 \$
RMR de Montréal	216 900 \$	239 000 \$	250 000 \$	340 000 \$	357 000 \$

Note : Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage.

Source : Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier

3.3. Prix médian des propriétés unifamiliales vendu entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres

Prix médian des propriétés unifamiliales vendu entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres

Secteur géographique	1 chambre	2 chambres	3 chambres	3 ch. et plus
Île de Montréal	-	355 750 \$	429 000 \$	520 500 \$
Ville de Montréal	-	348 000 \$	419 075 \$	479 500 \$
Centre-Sud	-	587 750 \$	658 000 \$	922 500 \$
Est	-	293 200 \$	350 000 \$	368 000 \$
Ouest	-	348 000 \$	425 000 \$	440 000 \$
Nord	-	370 000 \$	480 000 \$	515 000 \$
Villes défusionnées	-	403 500 \$	469 000 \$	611 500 \$
Laval	-	251 500 \$	338 500 \$	360 000 \$
Rive-Nord	121 000 \$	230 000 \$	270 000 \$	293 000 \$

Rive-Sud	213 000 \$	240 250 \$	301 500 \$	340 000 \$
Vaudreuil-Soulanges	-	275 000 \$	320 750 \$	355 000 \$
RMR de Montréal	149 950 \$	250 220 \$	320 000 \$	355 000 \$

Note : Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage.

Source : Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier

3.4. Loyer moyen selon le nombre de chambre

Loyer moyen des appartements en octobre 2018

Secteur géographique	Studio	1 chambre	2 chambres	3 ch. et plus
Île de Montréal	### ##	### ##	826 \$	1 077 \$
Laval	### ##	### ##	788 \$	954 \$
Rive-Nord	### ##	646 \$	744 \$	869 \$
Rive-Sud	### ##	665 \$	775 \$	820 \$
Vaudreuil-Soulanges	### ##	611 \$	840 \$	893 \$
RMR de Montréal	641 \$	720 \$	809 \$	1 007 \$

Note : La géographie d'analyse de la SCHL diffère de quelques autres tableaux présentés. Pour plus d'information quant aux territoires décrits, se référer au Rapport sur le marché locatif, RMR de Montréal, 2018 de la SCHL.

Source : Rapport sur le marché locatif : RMR de Montréal, SCHL, 2018; compilation par Caprea Conseil Immobilier

3.5. Taux unitaire médian des copropriétés vendus selon les secteurs du règlement entre Juillet 2018 et Juin 2019

Taux unitaire médian des copropriétés vendus selon les secteurs du règlement entre Juillet 2018 et Juin 2019 (\$ par pied carré)

Secteur géographique	Studio	1 chambre	2 chambres	3 chambres	3 ch. et plus	Total
Secteur 1	661 \$	559 \$	541 \$	486 \$	479 \$	550 \$
Secteur 2	441 \$	429 \$	418 \$	411 \$	411 \$	421 \$
Secteur 3	352 \$	333 \$	301 \$	317 \$	317 \$	312 \$
Secteur 4	-	250 \$	198 \$	194 \$	194 \$	201 \$

Note : Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage.

Source : Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier

3.6. Prix médian des copropriétés vendus selon les secteurs du règlement entre Juillet 2018 et Juin 2019

Prix médian des copropriétés vendus selon les secteurs du règlement entre Juillet 2018 et Juin 2019

Secteur géographique	Studio	1 chambre	2 chambres	3 chambres	3 ch. et plus	Total
Secteur 1	258 000 \$	349 500 \$	515 500 \$	675 000 \$	677 000 \$	420 000 \$
Secteur 2	213 400 \$	287 423 \$	398 250 \$	526 500 \$	554 000 \$	393 500 \$
Secteur 3	165 250 \$	220 000 \$	280 000 \$	389 500 \$	400 000 \$	278 000 \$
Secteur 4	-	169 900 \$	189 500 \$	224 500 \$	228 000 \$	190 000 \$

Note : Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage.

Source : Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier

3.7. Taille des échantillons pour la copropriété

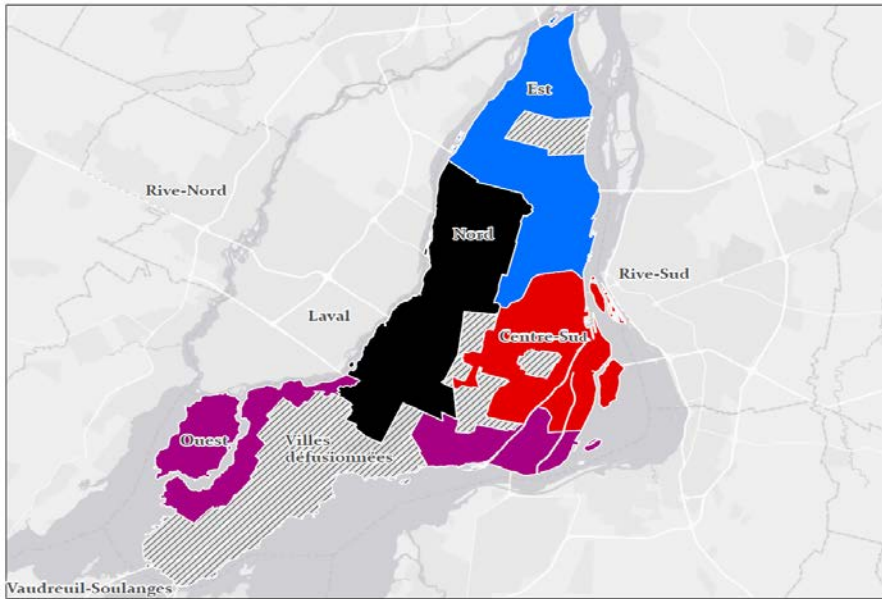
Taille des échantillons (copropriété)

Secteur géographique	Studio	1 chambre	2 chambres	3 chambres	3 ch. et plus	Total
Secteur 1	59	711	627	139	162	1 559
Secteur 2	18	518	1 040	382	469	2 096
Secteur 3	16	514	1 209	387	429	2 261
Secteur 4	1	57	446	84	86	590

Note : Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage.

Source : Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier

Limites utilisées pour l'analyse des différents secteurs de l'île de Montréal pour les données provenant de Statistique Canada et de Centris



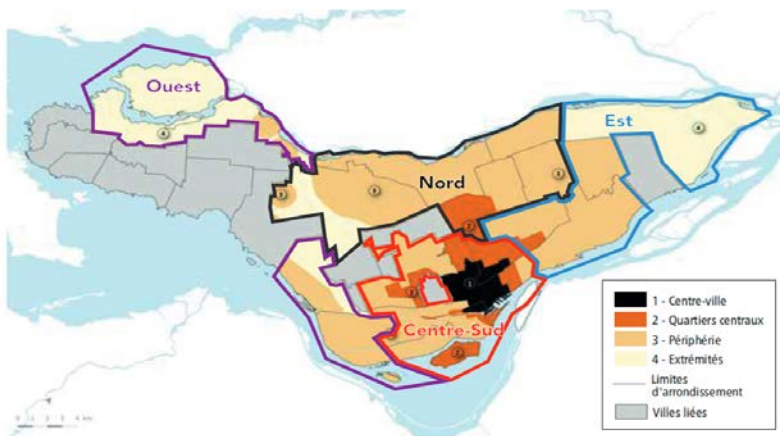
Centre-Sud de la Ville de Montréal
 Arrondissements : Ville-Marie; Le Sud-Ouest, Verdun, Le Plateau Mont-Royal, Outremont, Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce

Est de la Ville de Montréal
 Arrondissements : Rosemont-La Petite-Patrie; Mercier - Hochelaga-Maisonneuve; Anjou; Rivière-des-Prairies - Pointe-aux-Trembles

Nord de la Ville de Montréal
 Arrondissements : Ahuntsic-Cartierville; Montréal-Nord; Villeray - Saint-Michel - Parc-Extension; Saint-Léonard; Saint-Laurent

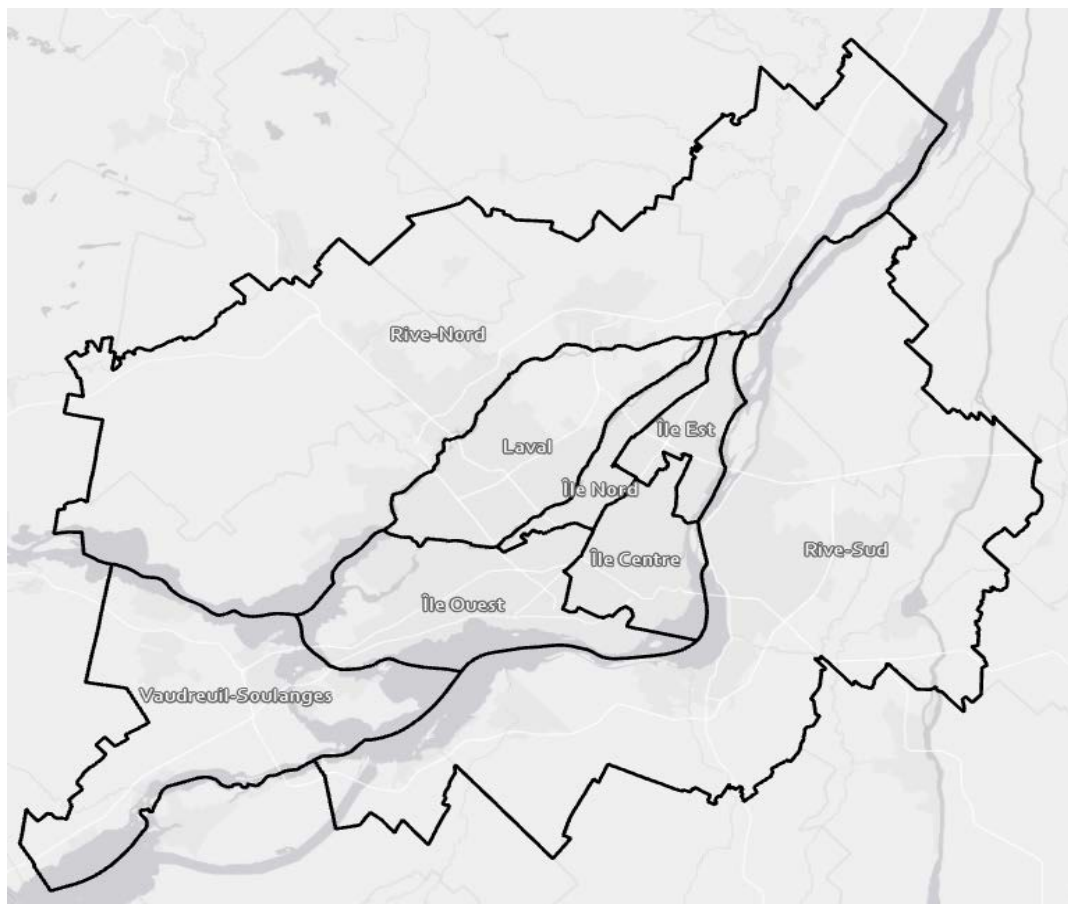
Ouest de la Ville de Montréal
 Arrondissements : Lachine; LaSalle; Pierrefonds-Roxboro; Île-Bizard-Sainte-Geneviève

SUPERPOSITION AVEC SECTEURS DU RÉGLEMENT :



DESCRIPTION DES ZONES - ENQUÊTE SUR LES RÉSIDENCES POUR PERSONNES ÂGÉES - PROVINCE DE QUÉBEC

RMR de Montréal	
Île de Montréal	
Île Centre	Centre-ville, Notre-Dame-de-Grâce, Côte-Saint-Luc, Côte-des-Neiges, Montréal-Ouest, Hampstead, Westmount, Mont-Royal, Plateau Mont-Royal, Outremont, Rosemont, Villeray, Verdun, Le Sud-Ouest
Île Ouest	Beaconsfield, Senneville, Roxboro, Sainte-Anne-de-Bellevue, Pierrefonds, L'Île-Bizard, L'Île-Dorval, Sainte-Geneviève, Baie-d'Urfé, Kirkland, LaSalle, Lachine, Dorval, Dollard-des-Ormeaux, Pointe-Claire, Saint-Laurent
Île Nord	Cartierville, Montréal-Nord, Rivière-des-Prairies, Ahuntsic
Île Est	Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles, Mercier, Anjou, Saint-Léonard, Hochelaga-Maisonneuve, Saint-Michel
Vaudreuil-Soulanges	Pincourt, Hudson, Saint-Lazare, Les Cèdres, Pointe-des-Cascades, Vaudreuil-Dorion, Terrasse-Vaudreuil, Vaudreuil-sur-le-Lac, Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, L'Île-Cadieux, Coteau-du-Lac, Les Coteaux, L'Île-Perrot
Laval-Rive-Nord	
Laval	Laval
Rive-Nord	La Plaine, Lachenaie, Terrebonne, Mascouche, L'Assomption, Repentigny, Le Gardeur, Charlemagne, L'Épiphanie, Saint-Gérard-Majella, Saint-Sulpice, Blainville, Sainte-Thérèse, Boisbriand, Bois-des-Filion, Rosemère, Lorraine, Sainte-Anne-des-Plaines, Mirabel, Saint-Placide, Deux-Montagnes, Oka, Kanesatake, Saint-Eustache, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, Pointe-Calumet, Saint-Joseph-du-Lac, Saint-Antoine-de-Lavaltrie, Lavaltrie, Saint-Lin -- Laurentides
Saint-Jérôme	Saint-Jérôme, Saint-Antoine, Lafontaine, Bellefeuille, Gore, Saint-Colomban
Rive-Sud	
Rive-Sud Centre	Longueuil, Brossard, Saint-Hubert, Saint-Lambert, LeMoine, Greenfield Park
Rive-Sud Est	Boucherville, Varennes, Sainte-Julie, Saint-Basile-le-Grand, Saint-Amable, Mont-Saint-Hilaire, Beloeil, Otterburn Park, Saint-Mathieu-de-Beloeil, McMasterville, Carignan, Chambly, Richelieu, Saint-Mathias-sur-Richelieu, Notre-Dame-de-Bon-Secours, Saint-Bruno-de-Montarville, Verchères
Rive-Sud Ouest	La Prairie, Candiac, Saint-Constant, Sainte-Catherine, Delson, Saint-Philippe, Saint-Isidore, Mercier, Châteauguay, Léry, Beauharnois, Melocheville, Maple Grove, Kahnawake, Saint-Mathieu
Saint-Jean-sur-Richelieu	Saint-Jean-sur-Richelieu, Iberville, Saint-Luc, L'Acadie et la paroisse de Saint-Athanase



Île de Montréal :

Zone 1	Centre-ville de Montréal, Île-des-Sœurs - Fleuve Saint-Laurent (sud), chemin Remembrance, avenue des Pins et rue Sherbrooke (nord), rue Amharz (est), rue Guy (ouest), Île-des-Sœurs.
Zone 2	Sud-Ouest (Métro), Verdun (Métro) - Fleuve Saint-Laurent (sud), canal Lachine et limites de Westmount (nord), rue Guy et autoroute Bonaventure (est), limites de LaSalle (ouest).
Zone 3	LaSalle (Métro)
Zone 4	Notre-Dame-de-Grâce (Métro), Côte-Saint-Luc, Hampstead, Westmount, Montréal-Ouest - canal Lachine (sud), limites de Côte-Saint-Luc et de Hampstead (nord), boul. Desjardins et limites de Westmount (est), limites de Montréal-Ouest et de Saint-Pierre (ouest).
Zone 5	Côte-des-Neiges (Métro), Mont-Royal, Outremont (Métro) - limites de Westmount et voie Camille-Houde (sud), limites de Villa Mont-Royal (nord), limites d'Outremont (est), boul. Décarie (ouest).
Zone 6	Plateau Mont-Royal (Métro) - rue Sherbrooke (sud), voie ferrée du CP (nord), rue d'Iberville (est), limites d'Outremont et avenue du Parc (ouest).
Zone 7	Village (Métro), Saint-Michel (Métro), Parc-Extension (Métro) - rue Bélanger et rue Jean-Talon (sud), boul. Métropolitain et voie ferrée du CN (nord), 2 ^e Avenue (est), boul. de l'Acadie (ouest).
Zone 8	Hochelaga-Maisonneuve (Métro) - Fleuve Saint-Laurent (sud), rue Sherbrooke (nord), rue Vau (est), rue Andaraz (ouest).
Zone 9	Resonance (Métro), La Petite-Patrie (Métro) - rue Sherbrooke et voie ferrée du CP (sud), rue Jean-Talon, rue Bélanger et limites de Saint-Léonard (nord), rue Latraverse et rue Dickson (est), avenue du Parc (ouest).
Zone 10	Anges (Métro), Saint-Léonard (Métro) - boul. Métropolitain et rue Jerry (sud), rivière des Prairies (nord), limites de Plaisance-Nord et de Saint-Léonard (est), voie ferrée (ouest).
Zone 11	Montréal-Nord (Métro)
Zone 12	Ahuntsic (Métro), Cartierville (Métro) - rivière des Prairies (nord), boul. Saint-Michel (est), limites de l'ancienne municipalité de Pierrefonds (ouest).
Zone 13	Saint-Laurent (Métro)
Zone 14	Dorval, Lachine, Saint-Pierre (Métro)
Zone 15	Bon-Ur-46, Beaconsfield, Kirkland, Pointe-Claire, Soreuseville, Sainte-Anne-de-Bellevue
Zone 16	Dorval-des-Ormeaux, Saint-Raphaël-de-l'Île-Bizard (Métro), Pierrefonds (Métro), Bechères (Métro), Sainte-Geneviève (Métro), Sennerville (Métro)
Zone 17	Mascara (Métro) - Fleuve Saint-Laurent (sud), rue Bélanger (nord), limites de l'ancienne municipalité de Montréal-Est (est), rue Vau et rue Dickson (ouest).
Zone 18	Pointe-aux-Trembles (Métro), Rivière-des-Prairies (Métro), Montréal-Est (Métro)
Zones 1-18	Île-de-Montréal

Laval :

Zone 19	Chomedey, Sainte-Dorothée (Laval)
Zone 20	Laval-des-Rapides (Laval)
Zone 21	Pont-Viau (Laval)
Zone 22	Saint-François, Saint-Vincent, Duvernay (Laval)
Zone 23	Vimont, Autouil (Laval)
Zone 24	Laval-Ouest, Fabreville, Sainte-Rose (Laval)
Zones 19-24	Laval

Rive-Nord :

Zone 25	Deux-Montagnes, Oka, Pointe-Calumet, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, Saint-Eustache, Saint-Joseph-du-Lac, Saint-Flacide, Mirabel
Zone 26	Bainville, Boisbriand, Bois-des-Filons, Lorraine, Rosemère, Sainte-Anne-des-Plaines, Sainte-Thérèse
Zone 28	Charlemagne, L'Assomption, Le Gardeur, L'Épiphanie, Repentigny, Saint-Gérard-Majella, Saint-Sulpice, Lavaltrie
Zone 29	Bellefeuille, Lafontaine, Saint-Antoine, Saint-Jérôme, Gore, Saint-Colomban
Zone 27 & 29	Lachenaie, La Plaine, Mascouche, Terrebonne, Saint-Lin-Laurentides
Zones 25-29, 39	Rive-Nord

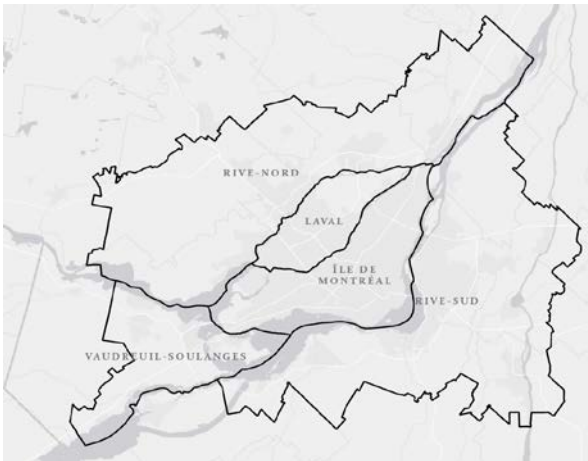
Rive sud :

Zone 30	Longueuil
Zone 31	Boucherville, Brossard, Greenfield-Park, Lemoyne, Saint-Hubert, Saint-Lambert
Zone 32	Beauharnois, Candiac, Châteauguay, Delson, Laprairie, Léry, Maple Grove, Melocheville, Mercier, Sainte-Catherine, Saint-Constant, Saint-Isidore, Saint-Mathieu, Saint-Philippe
Zone 33	Belœil, McMasterville, Saint-Amable, Saint-Basile-le-Grand, Saint-Bruno-de-Montarville, Sainte-Julie, Saint-Mathieu-de-Belœil, Varrennes, Verchères
Zone 34	Carignan, Chambly, Mont-Saint-Hilaire, Notre-Dame-du-Bon-Secours, Otterburn Park, Richelieu, Saint-Mathias
Zone 36-38	St-Jean-sur-Richelieu, Iberville, Saint-Luc
Zones 30-34, 36-38	Rive-Sud

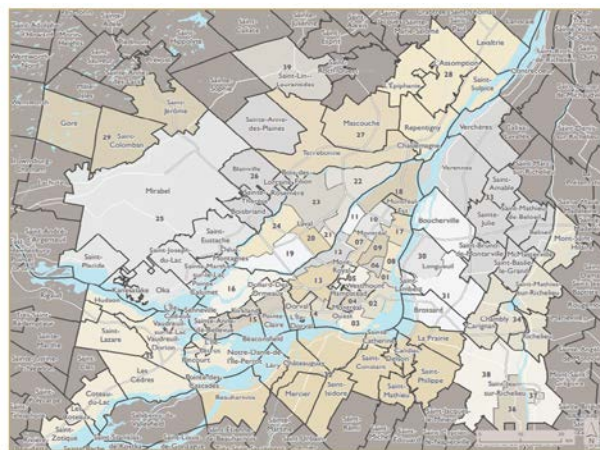
Vaudreuil-Soulanges :

Zone 35	Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, Fincourt, Pointe-des-Cascades, Vaudreuil-sur-le-Lac, Saint-Lazare, Terrasse-Vaudreuil, Vaudreuil-Dorion, Hudson, Île-Cadieux, Île-Perrot, Les Cèdres, Saint-Zotique, Coteau-du-Lac M, Les Coteaux M.
---------	--

Île de Montréal :



Laval :



Description des données demandées et commentaires quant à leurs disponibilités

International		
Prix médian ou moyen des condos d'une chambre à coucher	Ni la SCHL ni le US census bureau ne compilent de données sur les prix des copropriétés (condos), ce qui nous empêche de faire une comparaison internationale de ce type de propriété. Les données sur les prix des condos de Montréal sont présentées à la section 3.	n/d
Coût moyen du logement	Nous présentons les données sur les prix de vente médians des nouvelles constructions unifamiliales (maisons), dans les RMR canadiennes et dans les 4 territoires identifiés par le US Census Bureau. Nous présentons également la valeur médiane des logements occupés par un propriétaire (incluant à la fois l'unifamilial et le condo) présenté selon l'année 2016 pour Montréal et 12 autres RMR nord-américaines de taille comparable, et ajustée selon le taux de change moyen de la même année.	1.1. et 1.2.
Loyer médian ou moyen d'un logement	Loyer médian des logements locatifs présenté selon l'année 2017 pour Montréal et 12 autres RMR nord-américaines de taille comparable, et ajusté selon le taux de change moyen de la même année.	1.3. et 1.4.

Démographie et économique		
Population totale	Présentés selon les recensements de 2006 et 2016, par secteurs de la RMR identifiés dans le devis.	2.1.
# de ménages privés en fonction du nombre d'enfants dans les ménages	Présentés selon les recensements de 2006 et 2016, par secteurs de la RMR identifiés dans le devis.	2.2. et 2.3.
# d'enfants par catégorie d'âge	Présentés selon les recensements de 2006 et 2016, par secteurs de la RMR identifiés dans le devis.	2.4. et 2.5.
Densité de population	Présentés selon les recensements de 2006 et 2016, par secteurs de la RMR identifiés dans le devis.	2.6.
# et % de la population avec besoins impérieux	Les données sur les besoins impérieux nécessitent de réaliser une demande personnalisée à Statistique Canada, engendrant des délais de 4 à 6 semaines. Nous avons substitué ces données par celles des ménages vivant dans un logement nécessitant des réparations majeures, par le nombre de ménages occupant un logement récemment achevé (construit il y a moins de 5 ans) selon les secteurs de la RMR ainsi que par le nombre de ménages allouant plus de 30 % de leur revenu total aux frais de logements.	2.7., 2.8. et 2.14

# Emplois par domaine	Les données sur le nombre d'emplois sont très volatiles et ne démontrent pas que les banlieues gagnent du terrain par rapport à Montréal (2.13.). Nous présentons plutôt les données d'évolution du PIB par industrie dans les régions administratives superposant la RMR de Montréal entre 2012 et 2016 (2.12.), qui présentent davantage ce phénomène à notre avis.	2.12. et 2.13.
Résidences pour aînés	Loyer moyen disponible pour l'année 2018, ainsi que le nombre total d'aînés selon les secteurs de la RMR en 2006 et 2016.	2.9., 2.10. et 2.11.
Résidences pour étudiants	Cette donnée n'existe pas et ne pourra être présentée.	n/d
Revenu des particuliers par région administrative en 2016		2.18
Logements achevés entre 2011 et 2016 occupés par un ménage selon le type de propriété		2.19

Marché immobilier (Revente)		
Prix médian / au pi2 des copropriétés en fonction de la taille des logements	Tirée de centris.	3.2., 3.5., 3.6. et 3.7.
Prix médian / au pi2 des copropriétés sans distinction à la taille	Tirée de centris.	3.1., 3.5., 3.6. et 3.7.
Prix médian pour les unifamiliales	Tirée de centris. Attention, les données au pi2 des maisons unifamiliales sont moins fiables que celles du prix médian du a un échantillonnage plus faible. Les courtiers inscrivent plus rarement la superficie habitable dans une propriété unifamiliale que dans une copropriété.	3.1. et 3.3.
Loyer moyen	Tirée de la SCHL. La géographie de ce tableau diffère des autres.	3.4.

ANNEXE II

GROUPE ALTUS
Données sur le marché du neuf à Montréal
Août 2019

Paramètres de marché

Mémoire Institut de développement urbain
Projet de règlement pour une métropole mixte

Condo et locatif neuf
Île de Montréal

15 août 2019

Altus Solutions analytiques
LOGICIELS | DONNÉES | CONNECTIVITÉ

Altus Services-conseils
EXPÉRIENCE | INDÉPENDANCE | CONNAISSANCE


Groupe Altus

- La présentation des paramètres a pour but d'offrir un portrait clair de l'activité des projets neufs d'habitation actuellement actifs dans la région métropolitaine de Montréal.
- Nous comprenons que les résultats découlant de notre analyse serviront d'intrants pour appuyer un mémoire à être réalisé pour le compte de l'IDU.
- Les paramètres ont été réalisés en date du T2-2019.
- Les données présentées dans ce document ne peuvent être revendues ou redistribuées pour une autre fin que celle du mémoire à être réalisé pour le compte de l'IDU dans le cadre du projet de règlement « pour une métropole mixte ».

- Les paramètres comprennent les projets de condo neufs de plus de 20 unités dont le bureau des ventes est ouvert ou qu'il dispose d'un site internet actif présentant la disponibilité des unités et des prix.
- Nous excluons de notre étude les projets :
 - construits et vendus à 100 % depuis 2 trimestres;
 - construits et vendus à plus de 90 % depuis plus de 4 trimestres;
- Chaque projet a été analysé par l'entremise d'un sondage téléphonique ou par internet, préparé et effectué par Groupe Altus, auprès des responsables du bureau des ventes ou directement du promoteur. Dans un contexte où il est impossible d'avoir la collaboration de ceux-ci, Groupe Altus déploie les efforts suffisants pour obtenir les informations requises sur le terrain, par les sites internet ou sur la base de clients mystères.
- Malgré tous les efforts déployés par Groupe Altus pour obtenir les informations les plus justes lors des enquêtes sur le terrain, il ne peut être tenu responsable d'erreurs ou d'omissions sur les données du marché.
- Les paramètres présentés représentent la moyenne de chacune des unités répertoriées lors de l'enquête.

- Les paramètres comprennent les projets locatifs neufs de plus de 50 unités ayant été livrés depuis les deux dernières années.
- Chaque projet a été analysé par l'entremise d'appels téléphoniques ou par internet, préparé et effectué par les analystes de Groupe Altus, auprès des responsables du bureau des ventes ou directement du promoteur. Dans un contexte où il est impossible d'avoir la collaboration de ceux-ci, Groupe Altus déploie les efforts suffisants pour obtenir les informations requises sur le terrain, par les sites internet ou sur la base de clients mystères.
- Malgré tous les efforts déployés par Groupe Altus pour obtenir les informations les plus justes lors des enquêtes sur le terrain, il ne peut être tenu responsable d'erreurs ou d'omissions sur les données du marché.
- Les loyers ont été ajustés pour représenter une base d'inclusion uniforme. Ainsi, chaque indication de loyer comprend cinq électroménagers, les frais d'énergie (eau chaude, chauffage et électricité) et la climatisation.
- Les paramètres présentés représentent la moyenne de chacune des unités répertoriées lors de l'enquête.

Définition des unités

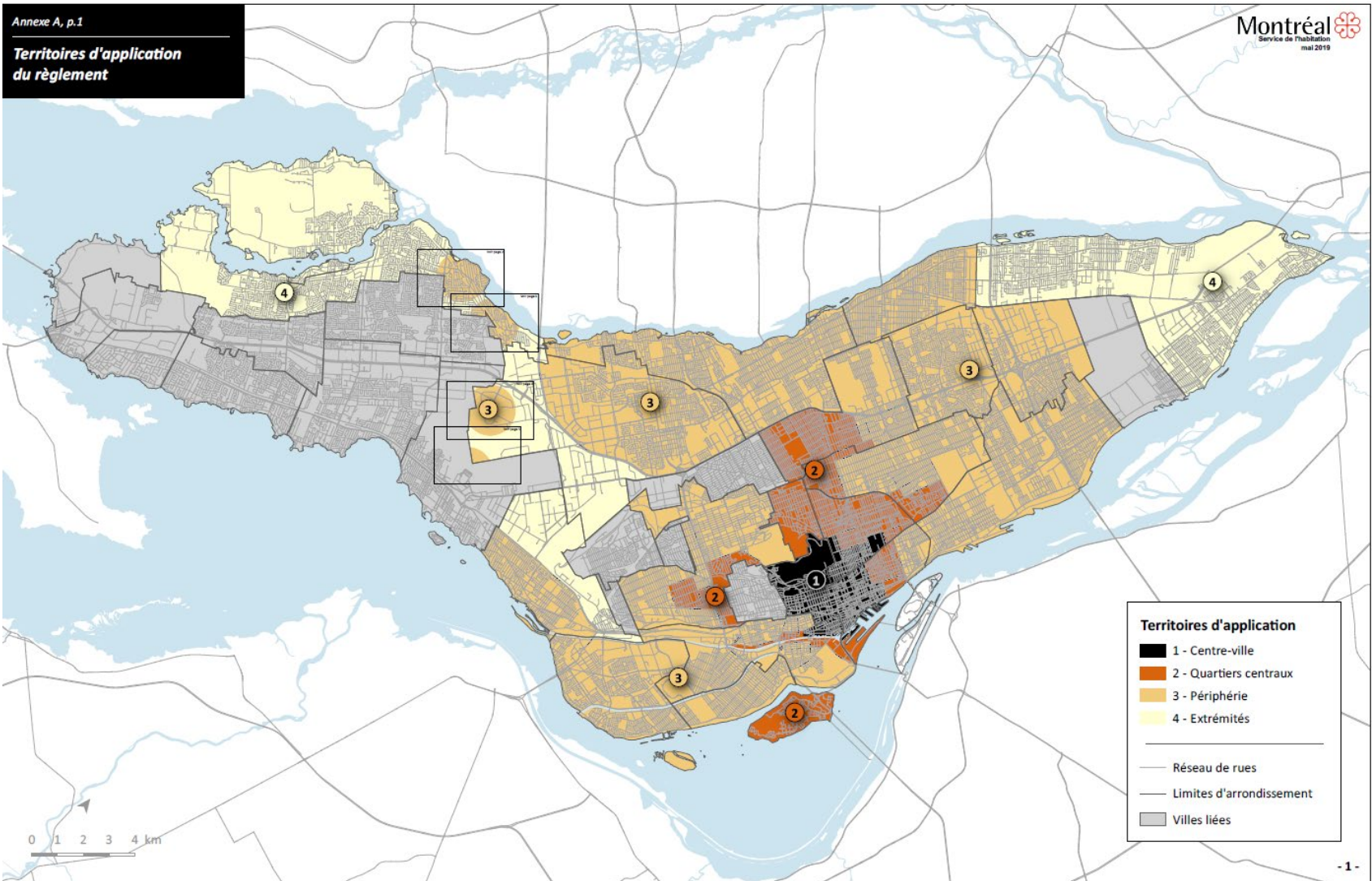
- **Studio** : unité à aire ouverte sans chambre fermée, généralement de petite superficie.
- **Une chambre à coucher** : unité d'une seule chambre fermée avec fenêtre. Une pièce servant de bureau et n'ayant aucune fenêtre donnant directement à l'extérieur n'est pas comptabilisée comme une chambre.
- **Deux chambres à coucher** : unité de deux chambres fermées avec fenêtre.
- **Trois chambres à coucher** : unité de trois chambres fermées avec fenêtre.
- **Penthouse** : unité située aux étages supérieurs offrant une qualité distincte par rapport aux unités du même projet.
- **Townhouse** : unité ayant deux étages sans être située aux étages exclusifs (*penthouse*).

Aux fins de l'application des exigences du règlement, la ville est divisée en quatre territoires d'application. Ces territoires sont établis à partir d'une analyse des valeurs foncières, adaptée afin de suivre, autant que possible, les limites des arrondissements.

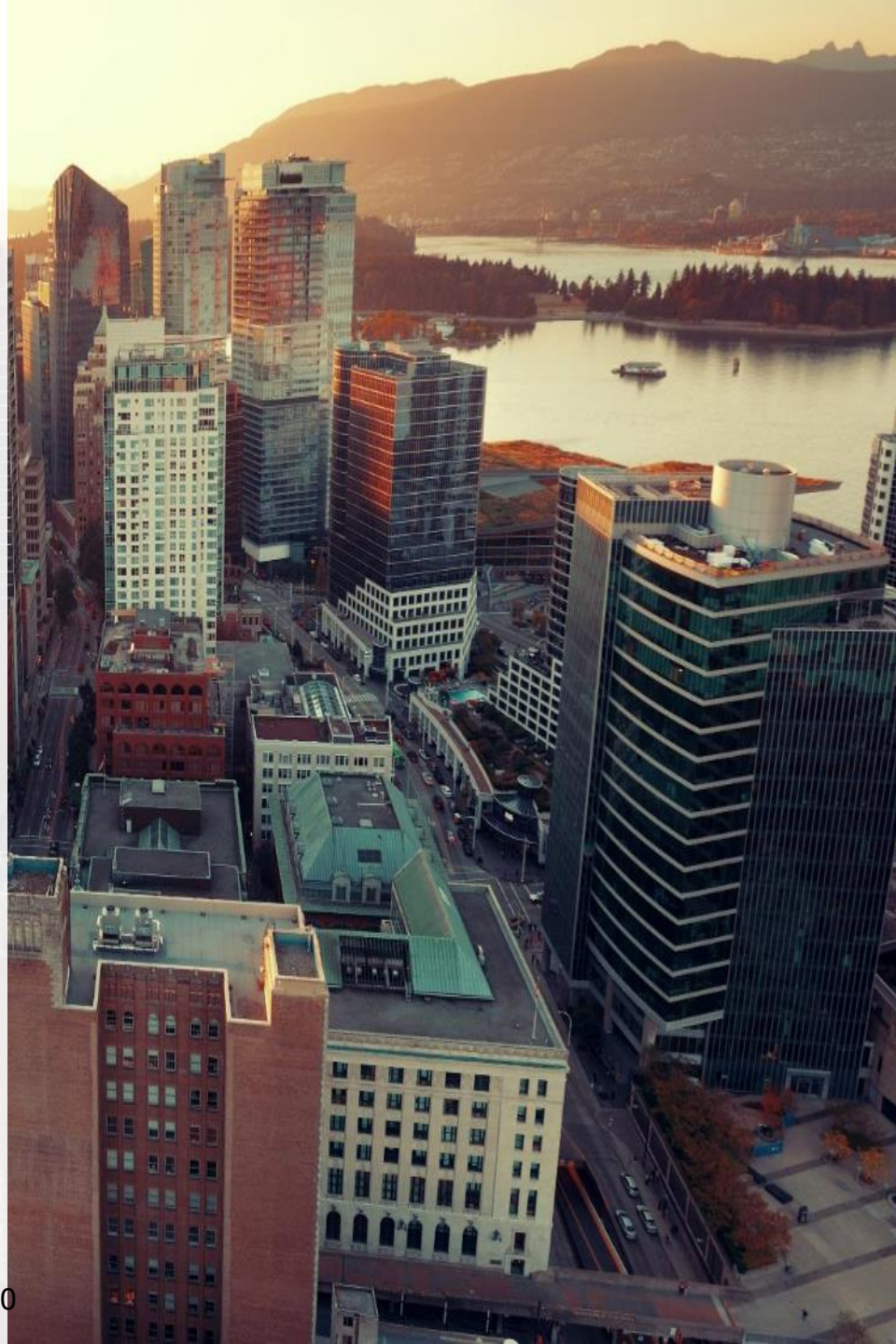
Les quatre territoires sont les suivants :

- **Le centre-ville** correspond au territoire le plus central et où les valeurs foncières sont les plus élevées. Il est principalement constitué de l'ouest de l'arrondissement de Ville-Marie, du sud-ouest de l'arrondissement Plateau-Mont-Royal et du quartier Griffintown.
- **Les quartiers centraux** sont les quartiers denses qui se distinguent par des valeurs foncières plus élevées et un marché neuf surtout axé sur les petites unités.
- **La périphérie** couvre la majorité du territoire montréalais. Un rayon d'un (1) km aux abords des stations du Réseau express métropolitain situées aux extrémités est ajouté à ce territoire.
- **Les extrémités** correspondent aux territoires les moins denses et où les valeurs foncières sont les plus modérées, dans les arrondissements Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Pierrefonds-Roxboro et Île-Bizard–Sainte-Geneviève.

Secteurs d'analyse



Marché du condo neuf



Marché du condo neuf Échantillon de projets

Secteurs	Nombre de projets	Nombre d'unités moyen	Nombre d'étages moyen
Centre-ville	48 projets	211 unités	21 étages
Quartier centraux	33 projets	79 unités	7 étages
Périphérie	47 projets	65 unités	6 étages
Extrémités	3 projets	24 unités	3 étages
Total	131 projets	-	-

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Excel\[Extraction Excel IDU.xlsx]Échantillon de projets

Marché du condo neuf							
Échantillon d'unités							
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Townhouses	Penthouses	Total
Centre-ville	1 169 unités	4 795 unités	2 966 unités	410 unités	123 unités	207 unités	9 670 unités
Quartier centraux	156 unités	789 unités	1 073 unités	261 unités	179 unités	143 unités	2 601 unités
Périphérie	105 unités	961 unités	1 337 unités	326 unités	184 unités	105 unités	3 018 unités
Extrémités*	n/a	n/a	69 unités	3 unités	n/a	n/a	72 unités
Total	1 430 unités	6 545 unités	5 445 unités	1 000 unités	486 unités	455 unités	15 361 unités

*Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio, 1CC, townhouse et penthouse.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Excel\Extraction Excel IDU.xlsx\Échantillon d'unités

Paramètres de typologie – T2-2019

Marché du condo neuf

Tableau de typologie

Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Townhouses	Penthouses	Total
Centre-ville	12%	50%	31%	4%	1%	2%	100%
Quartier centraux	6%	30%	41%	10%	7%	5%	100%
Périphérie	3%	32%	44%	11%	6%	3%	100%
Extrémités*	-	-	96%	4%	-	-	100%

*Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio, 1CC, townhouse et penthouse.

G:\Dossiers_Actifs\2019\23320.103995.000\Excel\Extraction Excel IDU.xlsx]Échantillon d'unités

Paramètres de prix – T2-2019

Marché du condo neuf

Tableau de prix - \$/pi²

Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Townhouses	Penthouses
Centre-ville	681 \$/pi ²	646 \$/pi ²	651 \$/pi ²	641 \$/pi ²	456 \$/pi ²	946 \$/pi ²
Quartier centraux	453 \$/pi ²	462 \$/pi ²	505 \$/pi ²	598 \$/pi ²	387 \$/pi ²	725 \$/pi ²
Périphérie	392 \$/pi ²	377 \$/pi ²	369 \$/pi ²	379 \$/pi ²	331 \$/pi ²	440 \$/pi ²
Extrémités ¹	n/a	n/a	200 \$/pi ²	195 \$/pi ²	n/a	n/a

* Les prix incluent les taxes et ristournes

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio, 1CC, townhouse et penthouse.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Excel\[Extraction Excel IDU.xlsx]Tableau sommaire prix -

Paramètres de prix – T2-2019

Marché du condo neuf						
Tableau de prix - Nominal						
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Townhouses	Penthouses
Centre-ville	254 000 \$	370 000 \$	587 000 \$	849 000 \$	572 000 \$	1 673 000 \$
Quartier centraux	221 000 \$	311 000 \$	570 000 \$	1 044 000 \$	491 000 \$	1 504 000 \$
Périphérie	175 000 \$	251 000 \$	343 000 \$	480 000 \$	395 000 \$	538 000 \$
Extrémités ¹	n/a	n/a	222 000 \$	229 000 \$	n/a	n/a

* Les prix incluent les taxes et ristournes

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio, 1CC, townhouse et penthouse.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Excel\[Extraction Excel IDU.xlsx]Tableau sommaire prix -

Paramètres de superficie – T2-2019

Marché du condo neuf						
Tableau des superficies						
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Townhouses	Penthouses
Centre-ville	374 pi ²	576 pi ²	901 pi ²	1 340 pi ²	1 236 pi ²	1 695 pi ²
Quartier centraux	516 pi ²	661 pi ²	1 061 pi ²	1 576 pi ²	1 245 pi ²	1 799 pi ²
Périphérie	449 pi ²	669 pi ²	932 pi ²	1 261 pi ²	1 213 pi ²	1 199 pi ²
Extrémités*	n/a	n/a	1 109 pi ²	1 177 pi ²	n/a	n/a

*Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio, 1CC, townhouse et penthouse.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Excel\[Extraction Excel IDU.xlsx]Tableau sommaire typ

Marché du locatif neuf



Échantillon de projets

Marché résidentiel locatif de construction récente			
Échantillon de projets			
Secteurs	Nombre de projets	Nombre d'unités moyen	Nombre d'étages moyen
Centre-ville	16 projets	173 unités	17 étages
Quartier centraux	7 projets	137 unités	7 étages
Périphérie	14 projets	98 unités	8 étages
Extrémités	2 projets	59 unités	5 étages
Total	39 projets	-	-

G:\Dossiers_Actifs\2019\23320.103995.000\Section Multires\Excel\[Sommaire Multires IDU.xlsx]Échantillon de projets

Échantillon d'unités

Marché résidentiel locatif de construction récente					
Échantillon d'unités					
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Total
Centre-ville	334 unités	1 535 unités	780 unités	120 unités	2 769 unités
Quartier centraux	297 unités	409 unités	237 unités	17 unités	960 unités
Périphérie	76 unités	558 unités	609 unités	125 unités	1 368 unités
Extrémités ¹	n/a	41 unités	68 unités	9 unités	118 unités
Total	707 unités	2 543 unités	1 694 unités	271 unités	5 215 unités

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio.

G:\Dossiers_Actifs\2019\23320.103995.000\Section Multires\Excel\[Sommaire Multires IDU.xlsx]Échantillon d'unités

Paramètres de typologie – T2-2019

Marché résidentiel locatif de construction récente					
Tableau de typologie					
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC	Total
Centre-ville	10%	58%	29%	3%	100%
Quartier centraux	17%	47%	33%	3%	100%
Périphérie	6%	40%	47%	7%	100%
Extrémités ¹	-	32%	61%	7%	100%

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Section Multires\Excel\[Sommaire Multires IDU.xlsx]Échantillon d'unités

Paramètres de loyers – T2-2019

Marché résidentiel locatif de construction récente				
Tableau des taux de location (\$/pi ²)				
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC
Centre-ville	2,72 \$/pi ²	2,59 \$/pi ²	2,52 \$/pi ²	2,73 \$/pi ²
Quartier centraux	2,42 \$/pi ²	2,29 \$/pi ²	2,26 \$/pi ²	2,10 \$/pi ²
Périphérie	2,00 \$/pi ²	1,89 \$/pi ²	1,85 \$/pi ²	1,88 \$/pi ²
Extrémités ¹	n/a	1,66 \$/pi ²	1,57 \$/pi ²	1,48 \$/pi ²

Les loyers incluent l'énergie, un climatiseur et cinq électroménagers

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Section Multires\Excel\[Sommaire Multires IDU.xlsx]Tableau sommaire prix -

Paramètres de loyers – T2-2019

Marché résidentiel locatif de construction récente				
Tableau des loyers (\$/mois)				
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC
Centre-ville	1 222 \$	1 541 \$	2 152 \$	3 088 \$
Quartier centraux	1 148 \$	1 414 \$	2 056 \$	2 650 \$
Périphérie	949 \$	1 192 \$	1 527 \$	1 995 \$
Extrémités ¹	n/a	1 271 \$	1 630 \$	1 751 \$

Les loyers incluent l'énergie, un climatiseur et cinq électroménagers

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio.

G:\Dossiers_Actifs_2019\23320.103995.000\Section Multires\Excel\[Sommaire Multires IDU.xlsx]Tableau sommaire prix -

Paramètres de superficie – T2-2019

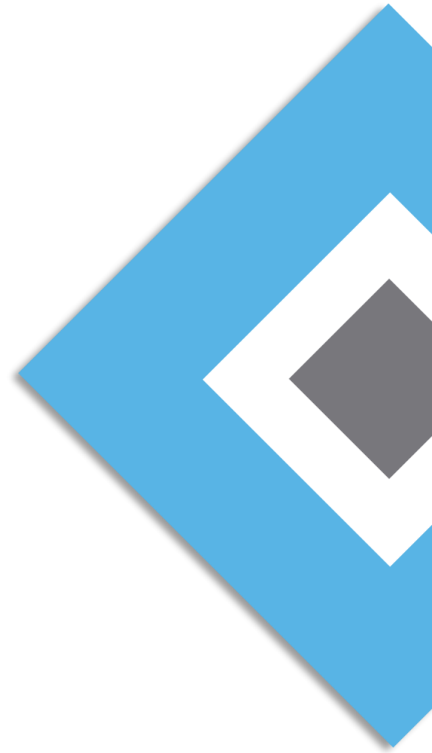
Marché résidentiel locatif de construction récente				
Tableau des superficies				
Secteurs	Studio	1 CC	2 CC	3 CC
Centre-ville	457 pi ²	600 pi ²	860 pi ²	1 131 pi ²
Quartier centraux	483 pi ²	619 pi ²	918 pi ²	1 272 pi ²
Périphérie	478 pi ²	633 pi ²	826 pi ²	1 058 pi ²
Extrémités ¹	n/a	763 pi ²	1 033 pi ²	1 228 pi ²

¹Le secteur "extrémités" ne présente aucun projet actif ayant des unités de type studio.

G:\Dossiers_Actifs\2019\23320.103995.000\Section Multires\Excel\[Sommaire Multires IDU.xlsx]Tableau sommaire typo

ANNEXE III

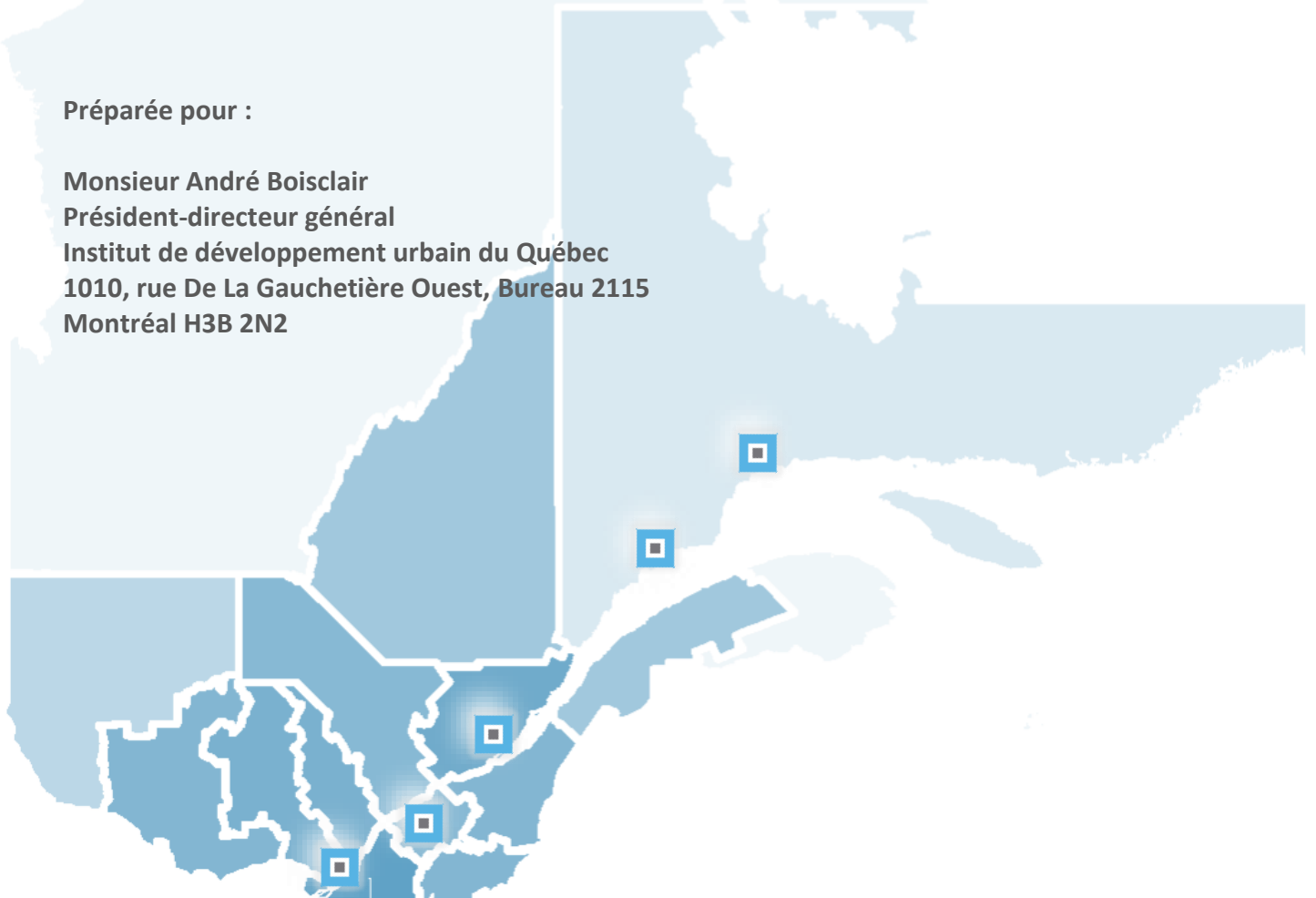
CAPREA CONSEIL IMMOBILIER
Étude sur le prix des terrains multirésidentiels
Août 2019



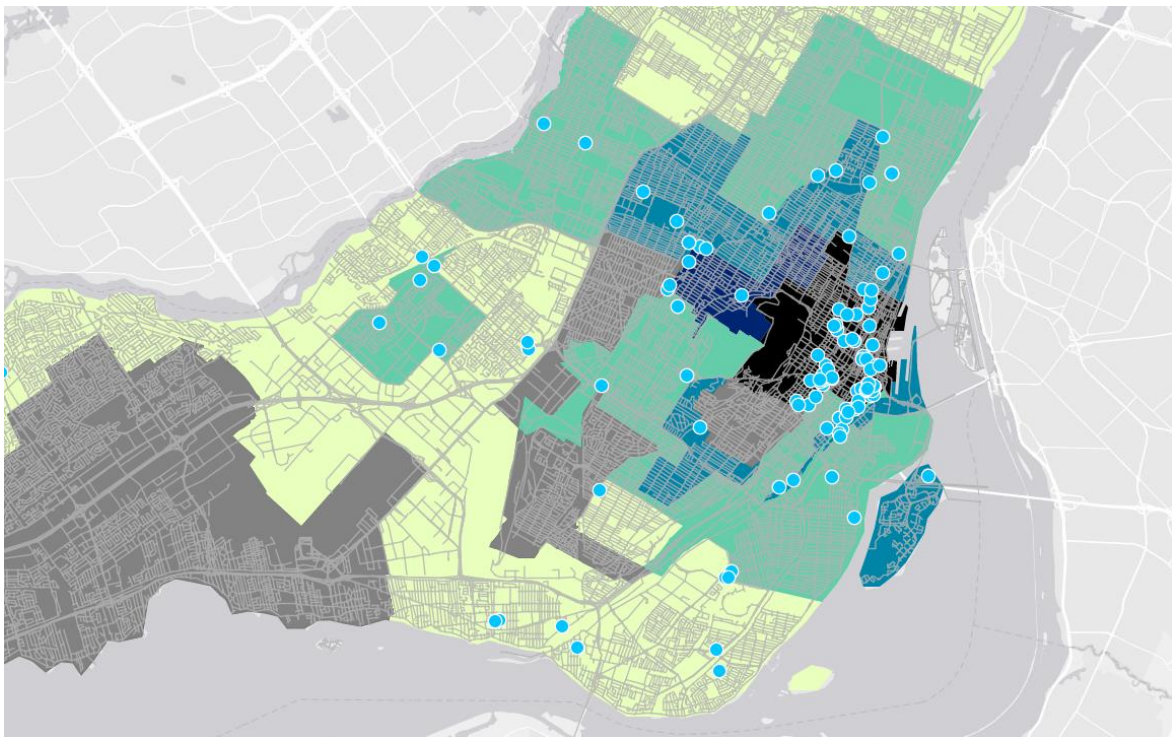
**ÉTUDE SUR LE PRIX DES TERRAINS MULTIRÉSIDENTIELS
DANS LA VILLE DE MONTREAL – 2016-2019**

Préparée pour :

Monsieur André Boisclair
Président-directeur général
Institut de développement urbain du Québec
1010, rue De La Gauchetière Ouest, Bureau 2115
Montréal H3B 2N2



Rapport d'analyse
Marché des terrains multirésidentiels
Septembre 2019
Dossier : 0010-EM19



CLIENT : Institut de développement urbain du Québec

PRÉPARÉ PAR : Sadhana Carrier Doneys, B.Sc., M.U.P.
Elsa Rail

VÉRIFIÉ PAR : Emmanuel Paquette, M.Sc.A., É.A.

Montréal, le 4 septembre 2019

Monsieur André Boisclair
 Institut de développement urbain du Québec
 1010, rue De La Gauchetière Ouest, Bureau 2115
 Montréal (Québec) H3B 2N2

Objet : Étude sur le prix des terrains multirésidentiels
 Ville de Montréal – 2016-2019
 Dossier : 0010-EM19

Messieurs

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons analysé le marché des terrains multirésidentiels de moyenne et haute densité sur le territoire de la Ville de Montréal. Cette étude fut préparée pour vérifier si, dans le cadre du *Règlement pour une métropole mixte*, le prix offert par la Ville Montréal en compensation de terrains cédés aux fins de logement social hors site correspond aux cours du marché pour ce type de propriété.

Selon nos recherches et analyses, les montants proposés par la Ville de Montréal sont sous-estimés par rapport à la médiane des prix payés entre 2016 et 2019.

Tableau 1.2

Contrepartie pour la cession de terrain vacant

		Secteur 1	Secteur 2	Secteur 3	Secteur 4	Secteur 5
Taux par superficie						
Contrepartie offerte		51,28 \$ pc 552,00 \$ mc	43,01 \$ pc 463,00 \$ mc	35,58 \$ pc 383,00 \$ mc	26,66 \$ pc 287,00 \$ mc	19,79 \$ pc 213,00 \$ mc
Valeurs du marché						
	NB VAL	35	5	14	13	13
	Médiane 2016-2019	55,25 \$ pc 594,75 \$ mc	59,00 \$ pc 635,06 \$ mc	37,32 \$ pc 401,66 \$ mc	35,34 \$ pc 380,35 \$ mc	24,26 \$ pc 261,13 \$ mc
Écart %		-7,7%	-37,2%	-4,9%	-32,5%	-22,6%
Taux à la porte						
	NB VAL	35	5	14	7	9
	Médiane 2016-2019	47 059 \$	42 754 \$	40 217 \$	36 585 \$	31 333 \$

Les données du marché suggèrent que la somme indiquée au Règlement pour le secteur 1 serait légèrement en deçà de la médiane des prix de superficie observés entre 2016 et 2019. Les compensations offertes pour les quatre autres secteurs seraient nettement inférieures au cours du marché.

L'application de taux uniques à des zones aussi vastes pose, à notre avis, un dilemme d'équité. Alors que le taux spécifié pour un secteur quelconque pourrait, par coïncidence, correspondre à la valeur marchande d'un terrain offert au bénéfice de la Ville, il est raisonnable de croire que cette situation sera rarement observée.

Les résultats spécifiques à chaque secteur de valeur sont présentés dans les pages qui suivent.

CAPREA Conseil Immobilier

TABLE DES MATIÈRES

Termes de référence	3
Mandat.....	3
Portée et méthode des travaux	3
Limitation	4
Contraintes géographiques.....	4
Résultats	5
Contexte.....	5
Estimés	6
Secteur 1	7
Secteur 2	7
Secteur 3	9
Secteur 4	10
Secteur 5	11
Localisation des ventes	13

Termes de référence

Mandat

L'analyse qui suit consiste à vérifier si le prix offert par secteur de valeur « à titre de compensation lors de la cession de terrains par les promoteurs pour le logement social hors site dans le cadre du projet de règlement correspond [ou pas] à la situation du marché », tel qu'énoncé dans le *Règlement pour une métropole mixte* de la Ville de Montréal.

Portée et méthode des travaux

Univers des données

Les résultats de cette étude puisent leur source dans l'analyse de 98 terrains vendus à des fins de développement multirésidentiel sur le territoire de la Ville de Montréal entre 2016 et 2019. De cet ensemble, 18 ventes furent écartées de l'analyse pour différentes raisons, notamment en raison de leur date plus reculée ou d'informations manquantes sur l'état des terrains ou les projets qui y sont (ou étaient) planifiés. Le groupe de ventes retenu compte 80 transactions, dont la distribution par secteur est dénotée au tableau qui suit.

	Retenu	Écarté	Total
Secteur 1	35	5	40
Secteur 2	5		5
Secteur 3	14	5	19
Secteur 4	13	1	14
Secteur 5	13	7	20
Total général	80	18	98

Sources

Les sources consultées dans cette étude comprennent :

- Le registre foncier du Québec
- La cartographie de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)
- Le rôle d'évaluation de la Ville de Montréal
- Les sites web des promoteurs et sociétés participant aux transactions
- Diverses sources électroniques (forums de discussion immobilière, médias, etc.)
- Les données propres à CAPREA Conseil immobilier

Procédé d'analyse

Les données sur les transactions furent obtenues majoritairement en identifiant les projets multirésidentiels de 50 unités et plus annoncés sur le territoire de Montréal au moment de ce mandat. Des ventes liées à des projets complétés entre 2016 et 2019 furent aussi incluses dans notre analyse. Une minorité de transactions concernent des projets de plus petite envergure comptant entre 20 et 40 unités. Les ventes de terrains sous-jacents aux constructions annoncées ou achevées furent ensuite documentées et conciliées avec les paramètres de zonage ou les caractéristiques connues des ouvrages¹.

Les données pour chaque secteur de valeur du Règlement furent agrégées pour obtenir une lecture des valeurs de terrain propre à chacune de ces géographies. La principale unité de comparaison utilisée est la médiane des prix payés par pied carré de superficie constructible entre 2016 et 2019. De façon complémentaire, l'étude présente les prix payés par logement, lesquels constituent l'unité de comparaison la plus utilisée par les acteurs du marché résidentiel.

Là où les données le permettaient, une estimation du taux d'augmentation des valeurs au cours des trois dernières années est fournie.

Limitation

Les résultats présentés dans cette étude consistent en des estimations de valeur dérivées, au moment de nos travaux, des informations disponibles au Registre foncier du Québec et de notre compréhension des termes d'acquisition des propriétés en cause. Ils ne peuvent être interprétés comme des valeurs définitives, lesquels fluctuent en fonction de l'activité immobilière et économique de la région. Les estimations de valeur ici soumises ne sont valides qu'au 31 juillet 2019.

Contraintes géographiques

L'ensemble des données réunies dans cette étude satisfassent, dans leur globalité, permettent d'apprécier l'état du marché des terrains multirésidentiels de la Ville de Montréal et son évolution depuis 2016.

Or, le découpage géographique imposé par le Règlement rend difficile, dans certains cas, la lecture des conditions locales de marché. Tandis que le secteur 1, lequel englobe l'essentiel des arrondissements de Ville-Marie et du Sud-Ouest ainsi que la partie sud du Plateau Mont-Royal, correspond à une zone reconnue pour son activité immobilière, les secteurs 4 et 5 réunissent des territoires disparates dont les dynamiques de marché peuvent différer. Le même phénomène s'applique au secteur 3, lequel inclus des portions des arrondissements de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, Le Plateau-Mont-Royal, Rosemont-La Petite-Patrie et l'île des Sœurs. La taille restreinte du secteur 2, lequel combine l'arrondissement Outremont et le cœur du Plateau Mont-Royal, conduit, par le nombre limité de transactions de projets de haute densité qui existe à cet endroit, à une lecture du marché possiblement moins fidèle que dans d'autres parties de la ville.

Tandis que la médiane des prix pour chacun des secteurs de valeur offre une lecture valide du cours des terrains multirésidentiels, les taux d'augmentation des prix présentés dans cette étude sont, dans certains cas, moins bien appuyés en raison du nombre limité de transactions dans certains secteurs.

Une justification des secteurs de valeur du Règlement devra être fournie, à notre avis, pour mieux juger les montants offerts par la ville en contrepartie de la cession d'un terrain vacant ou d'un projet social.

¹ La Ville de Montréal ne rend pas publics les permis de construction émis sur son territoire. Par conséquent, certaines analyses s'appuient sur notre interprétation des faits disponibles.

Résultats

Contexte

Le Règlement pour une métropole mixte propose, propose trois modes de contribution pour satisfaire les exigences en matière de logement social lors de la construction d'un immeuble multirésidentiel de 450 mètres carrés ou plus :

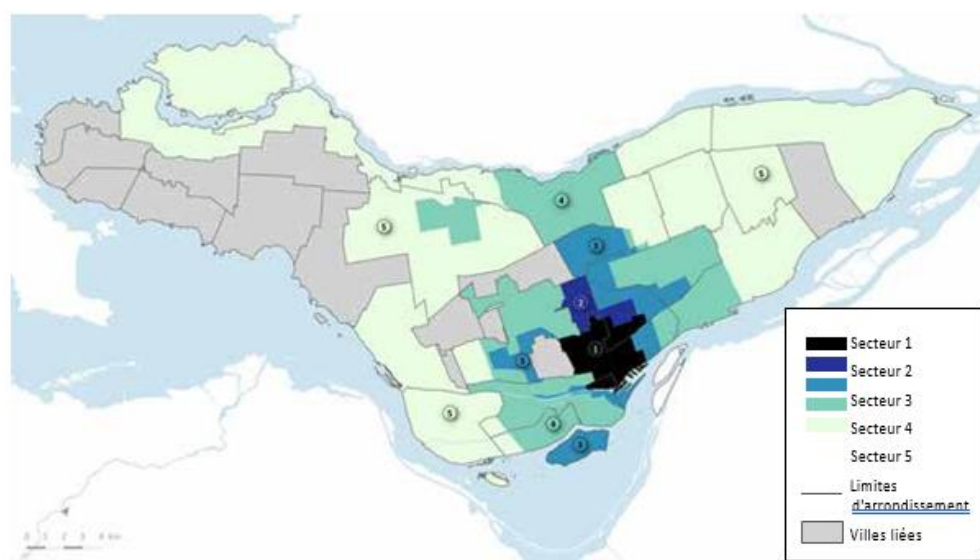
- la cession d'un immeuble en faveur de la Ville, sous forme de terrain vacant ou de projet clé en main;
- une contribution financière;
- une combinaison de ces deux modes de contribution.

La page 18 du Règlement présente les termes de compensation fournie aux promoteurs qui cèderont un immeuble à la Ville.

CONTREPARTIE POUR LA CESSION DU TERRAIN VACANT OU DU PROJET SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE (CLÉ EN MAIN)

Que l'entente prévoie la cession d'un terrain vacant ou d'un projet social clé en main, une contrepartie est versée au constructeur. Son montant est établi selon la superficie résidentielle estimée du terrain, et selon le secteur de valeur où il se situe.

Figure 5 : Secteurs de valeur



Le constructeur reçoit, pour chaque mètre carré de plancher résidentiel constructible sur son terrain, le montant fixé dans le tableau plus bas.

Figure 6 : Montant de la contrepartie financière versée pour le terrain, par m² constructible, selon les secteurs de valeur

Secteur 1	Secteur 2	Secteur 3	Secteur 4	Secteur 5
552 \$	463 \$	383 \$	287 \$	213 \$

Si le terrain cédé chevauche deux secteurs de valeur, la contrepartie financière est calculée selon le secteur de valeur dont le montant est le plus élevé.

Dans le cas d'un projet social et communautaire réalisé selon la formule clé en main, une subvention permettant la construction des logements est également versée à l'organisme concerné.

Estimés

Selon nos recherches et analyses, les montants proposés par la Ville de Montréal comme compensation pour la cession de terrains aux fins de logement social sont sous-estimés par rapport aux cours actuels du marché, comme le dénotent les données du tableau 1.2.

Tableau 1.2

Contrepartie pour la cession de terrain vacant

		Secteur 1	Secteur 2	Secteur 3	Secteur 4	Secteur 5
Taux par superficie						
Contrepartie offerte		51,28 \$ pc 552,00 \$ mc	43,01 \$ pc 463,00 \$ mc	35,58 \$ pc 383,00 \$ mc	26,66 \$ pc 287,00 \$ mc	19,79 \$ pc 213,00 \$ mc
Valeurs du marché						
NB VAL		35	5	14	13	13
Médiane 2016-2019		55,25 \$ pc 594,75 \$ mc	59,00 \$ pc 635,06 \$ mc	37,32 \$ pc 401,66 \$ mc	35,34 \$ pc 380,35 \$ mc	24,26 \$ pc 261,13 \$ mc
Écart %		-7,7%	-37,2%	-4,9%	-32,5%	-22,6%
Taux à la porte						
NB VAL		35	5	14	7	9
Médiane 2016-2019		47 059 \$	42 754 \$	40 217 \$	36 585 \$	31 333 \$

Les données du marché suggèrent que la somme indiquée au Règlement pour le secteur 1 serait légèrement en deçà de la médiane des prix de superficie observés entre 2016 et 2019. Les compensations offertes pour les quatre autres secteurs seraient nettement inférieures au cours du marché.

L'application de taux uniques à des zones aussi vastes pose, à notre avis, un dilemme d'équité. Alors que le taux spécifié pour un secteur quelconque pourrait, par coïncidence, correspondre à la valeur marchande d'un terrain offert au bénéfice de la Ville, il est raisonnable de croire que cette situation sera rarement observée.

Les résultats spécifiques à chaque secteur de valeur sont présentés dans les pages qui suivent.

Secteur 1

Nous avons recensé 33 ventes de terrain acquis à des fins de développement multirésidentiel dans le Secteur 1 entre **2016 et 2019**. Selon nos observations, la médiane des prix payés pendant cette période se situerait à un taux au pied carré d'environ 55,25 \$ et un taux à la porte d'environ 47 059 \$.

De **2016 à 2018**, les prix payés par pied carré de plancher constructible pour des terrains dans ce secteur auraient connu une hausse annuelle de l'ordre 4,7 %, tandis que le prix par logement aurait augmenté d'environ 15,9 % annuellement.

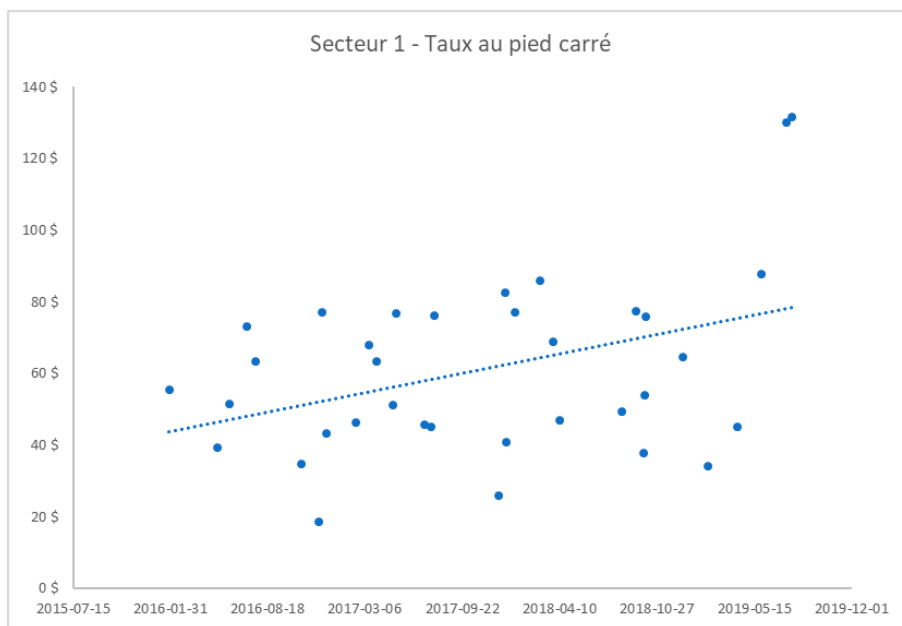
Tableau 2.1

Secteur 1

2016-2019	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
Mediane	35	55,25 \$	29	47 059 \$
Moyenne	35	61,22 \$	29	50 431 \$
Min	35	18,44 \$	29	15 562 \$
Max	35	131,55 \$	29	155 844 \$

Moy. annuelles	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
2016	8	50,65 \$	8	32 960 \$
2017	10	56,50 \$	10	47 205 \$
2018	7	63,70 \$	7	68 986 \$

Variation 2016-2018 (\$)	13,05 \$	36 026 \$
Variation 2016-2018 (%)	25,8%	109,3%
Taux annuel	4,7%	15,9%



Secteur 2

Nous avons recensé 5 ventes de terrain acquis à des fins de développement multirésidentiel dans le Secteur 2 entre **2016 et 2019**. Selon nos observations, la médiane des prix payés pendant cette période se situerait à un taux au pied carré d'environ 59,00 \$ et un taux à la porte d'environ 42 754 \$.

De **2016 à 2018**, les prix payés par pied carré de plancher constructible pour des terrains dans ce secteur auraient connu une hausse annuelle de l'ordre 1,1 %, tandis que le prix par logement aurait augmenté d'environ 0,3 % annuellement.

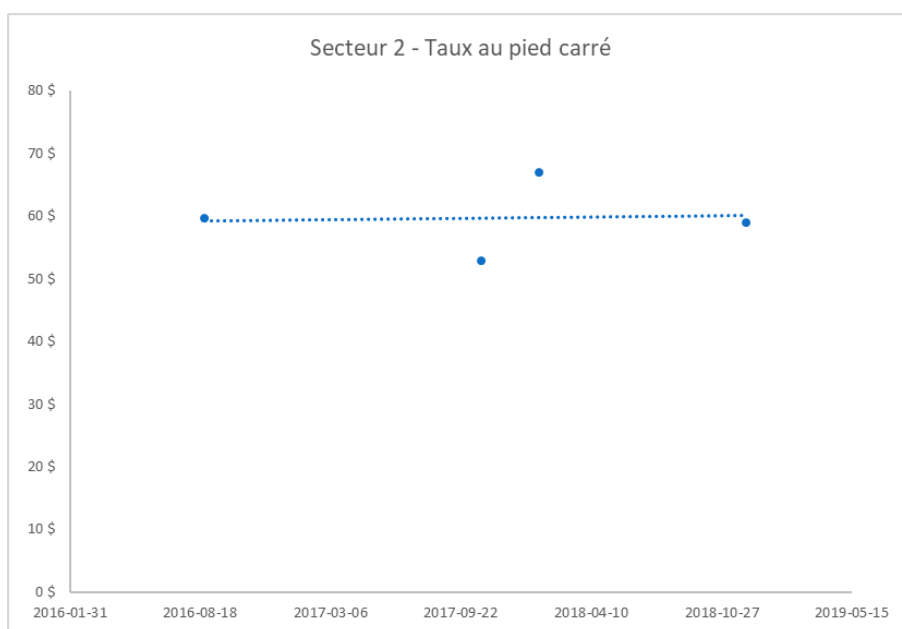
Tableau 2.2

Secteur 2

2016-2019	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
Mediane	5	59,00 \$	5	42 754 \$
Moyenne	5	57,12 \$	5	44 614 \$
Min	5	47,20 \$	5	37 156 \$
Max	5	66,88 \$	5	56 317 \$

Moy. annuelles	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
2016	1	59,66 \$	1	47 100 \$
2017	1	52,89 \$	1	37 156 \$
2018	2	62,94 \$	2	47 775 \$

Variation 2016-2018 (\$)	3,28 \$	675 \$
Variation 2016-2018 (%)	5,5%	1,4%
Taux annuel	1,1%	0,3%



Secteur 3

Nous avons recensé 33 ventes de terrain acquis à des fins de développement multirésidentiel dans le Secteur 1 entre **2016 et 2019**. Selon nos observations, la médiane des prix payés pendant cette période se situerait à un taux au pied carré d'environ 37,32 \$ et un taux à la porte d'environ 40 217 \$.

De **2016 à 2018**, les prix payés par pied carré de plancher constructible pour des terrains dans ce secteur auraient connu une baisse annuelle de l'ordre 7,4 %, tandis que le prix par logement aurait fléchi d'environ 3,6 % annuellement.

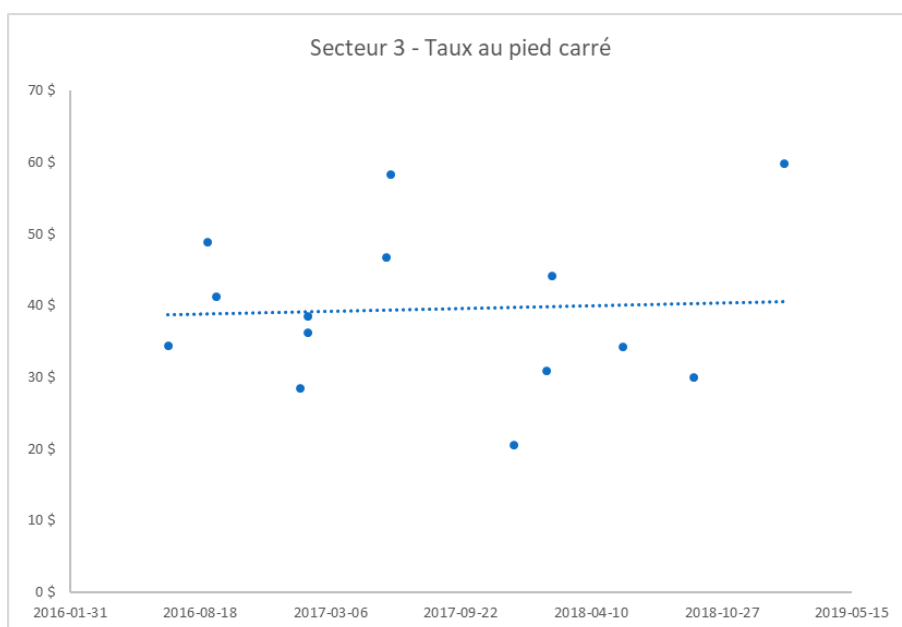
Tableau 2.3

Secteur 3

2016-2019	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
Mediane	14	37,32 \$	14	40 217 \$
Moyenne	14	39,42 \$	14	42 030 \$
Min	14	20,53 \$	14	12 683 \$
Max	14	59,85 \$	14	83 333 \$

Moy. annuelles	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
2016	3	48,40 \$	3	48 331 \$
2017	6	40,52 \$	5	31 845 \$
2018	4	32,91 \$	4	40 146 \$

Variation 2016-2018 (\$)	-15,49 \$	-8 185 \$
Variation 2016-2018 (%)	-32,0%	-16,9%
Taux annuel	-7,4%	-3,6%



Secteur 4

Nous avons recensé 33 ventes de terrain acquis à des fins de développement multirésidentiel dans le Secteur 1 entre **2016 et 2019**. Selon nos observations, la médiane des prix payés pendant cette période se situerait à un taux au pied carré d'environ 35,34 \$ et un taux à la porte d'environ 36 585 \$.

De **2016 à 2018**, les prix payés par logement pour des terrains dans ce secteur auraient connu une hausse annuelle de l'ordre 10,4 %, tandis que le prix par pied carré de plancher constructible aurait augmenté d'environ 9,3 % annuellement.

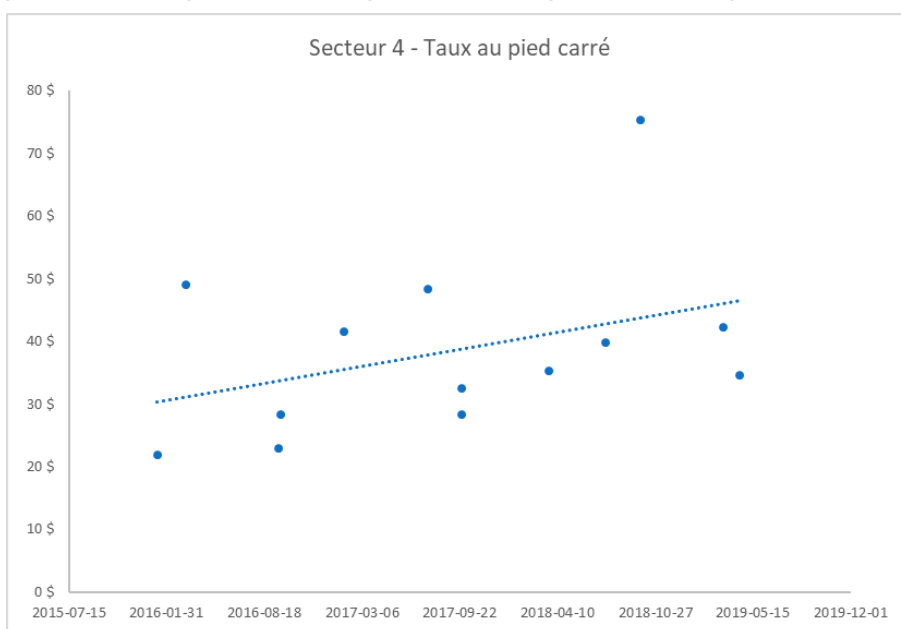
Tableau 2.4

Secteur 4

2016-2019	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
Mediane	13	35,34 \$	7	36 585 \$
Moyenne	13	38,44 \$	7	39 336 \$
Min	13	21,78 \$	7	25 000 \$
Max	13	75,28 \$	7	83 333 \$

Moy. annuelles	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
2016	4	30,49 \$	4	44 335 \$
2017	4	37,68 \$	4	36 018 \$
2018	3	50,11 \$	2	69 048 \$

Variation 2016-2018 (\$)	19,62 \$	24 712 \$
Variation 2016-2018 (%)	64,4%	55,7%
Taux annuel	10,4%	9,3%



Secteur 5

Nous avons recensé 13 ventes de terrain acquis à des fins de développement multirésidentiel dans le Secteur 5 entre **2016 et 2019**. Selon nos observations, la médiane des prix payés pendant cette période se situerait à un taux au pied carré d'environ 24,26 \$ et un taux à la porte d'environ 31 333 \$.

De **2016 à 2018**, les prix payés par logement pour des terrains dans ce secteur auraient connu une baisse annuelle de l'ordre 8,6 %, tandis que le prix par pied carré de plancher constructible aurait augmenté d'environ 10,6 % annuellement.

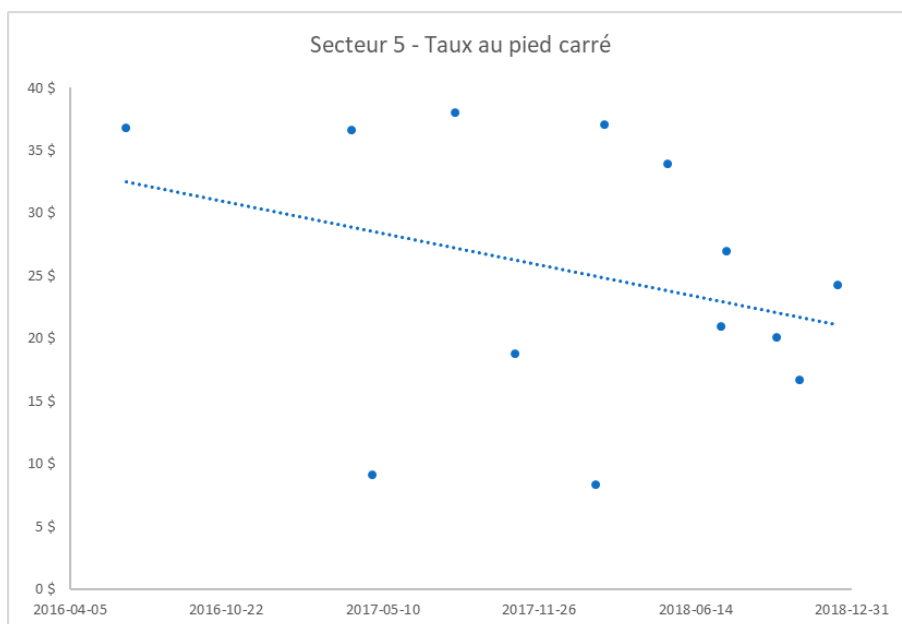
Tableau 2.5

Secteur 5








2016-2019	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
Mediane	13	24,26 \$	9	31 333 \$
Moyenne	13	25,21 \$	9	31 237 \$
Min	13	8,32 \$	9	10 000 \$
Max	13	38,01 \$	9	72 289 \$

Moy. annuelles	NBVAL	\$/pc	NBVAL	\$/log
2016	1	36,84 \$	1	22 422 \$
2017	4	25,64 \$	4	27 576 \$
2018	8	23,54 \$	4	37 101 \$

Variation 2016-2018 (\$)	-13,31 \$	14 679 \$
Variation 2016-2018 (%)	-36,1%	65,5%
Taux annuel	-8,6%	10,6%

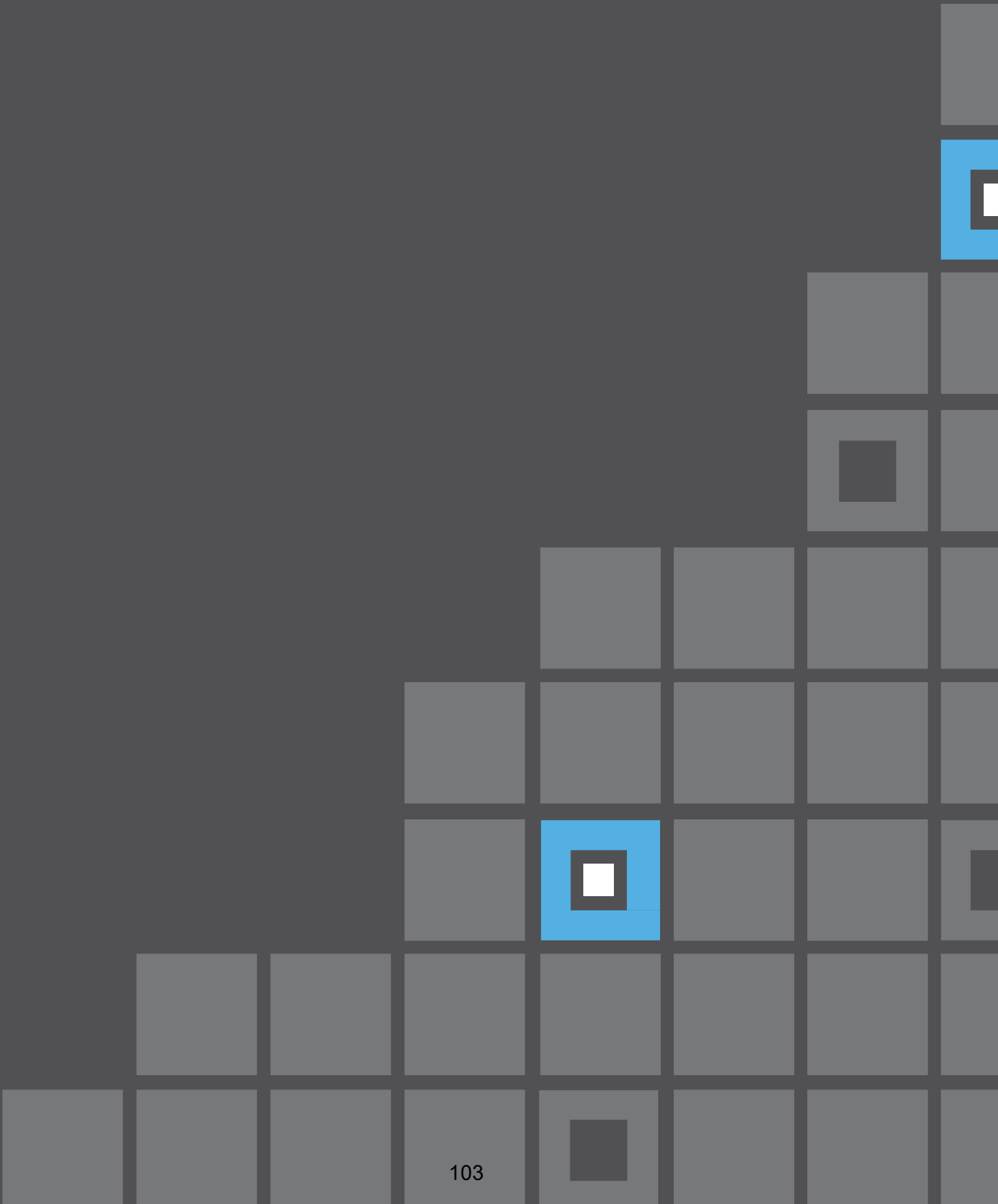


Géolocalisation des terrains vendus entre 2016 et 2019 sur l'île de Montréal selon l'annexe B des règlements municipaux pour une métropole mixte

-  Terrains vendus entre 2016 et 2019
-  Secteur 1
-  Secteur 2
-  Secteur 3
-  Secteur 4
-  Secteur 5
-  Ville liée



Esri, HERE, Garmin, (c) OpenStreetMap contributors, and the GIS user community



ANNEXE IV

GROUPE ALTUS
Analyse d'impact – Effet sur les projets locatifs
12 juin 2019



Analyse d'impact

Effet sur les projets locatifs

Règlementation des logements
sociaux, abordables et familiaux

12 juin 2019

1. Sommaire exécutif

Tableau sommaire

Impact sur le loyer des unités au marché – Q2 2019

Centre-ville

Analyse d'impact - Politique d'inclusion Logement social, abordable et familial Centre-ville - 20-15-5			
Scénarios possibles			
	1	2	3
LS	Compensation	Hors site	Sur site
LA	Compensation	Inclus au projet	Inclus au projet
LF	Inclus au projet	Inclus au projet	Inclus au projet
Résultats			
Variation de loyer / Scénario probable	2%	4 à 6%*	Non traité
Variation marge nette sur coûts	-5 points de %	-10 points de %	
Variation marge nette sur revenus	-3 points de %	-7 points de %	
L'impact potentiel du projet de règlement 20-15-5 dans le centre-ville est d'environ 2% .			

*L'impact sans optimisation est de 6%. Dans les faits, il est possible d'optimiser la typologie pour réduire l'impact.

Quartiers centraux

Analyse d'impact - Politique d'inclusion Logement social, abordable et familial Secteurs centraux #3 - 20-20-5			
Scénarios possibles			
	1	2	3
LS	Compensation	Hors site	Sur site
LA	Compensation	Inclus au projet	Inclus au projet
LF	Inclus au projet	Inclus au projet	Inclus au projet
Résultats			
Variation de loyer / Scénario probable	2%	2%	Non traité
Variation marge nette sur coûts	-4 points de %	-3 points de %	
Variation marge nette sur revenus	-3 points de %	-2 points de %	
L'impact potentiel du projet de règlement 20-20-5 dans les secteurs centraux #3* est d'environ 2% sur la variation de loyer dans les deux scénarios analysés.			

*Villeray, Rosemont, etc

2. Objectif du mandat

Objectif du mandat

Le présent mandat a pour objectif de mesurer l'impact de l'implantation à venir d'une politique d'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux aux projets locatifs de la Ville de Montréal au Q2-2019.

Les règlements analysés par la présente étude sont les suivants :

- Réglementation des logements sociaux
- Réglementation des logements abordables
- Réglementation des logements destinés aux familles

Nous comprenons que les résultats découlant de notre analyse serviront d'intrants pour appuyer un mémoire à être réalisé pour le compte de l'IDU.

À travers l'analyse de différents projets locatifs types implantés dans deux secteurs distincts, cette étude visera à déterminer les répercussions financières pour les promoteurs et les locataires.

1 – Étude de marché

Une étude du marché résidentiel a été réalisée, dans un premier temps, dans le but d'identifier la nature des projets résidentiels développés dans les secteurs analysés. Le présent mandat cible l'usage locatif dans les marchés suivants :

- ▼ **Centre-ville** (haute densité)
- ▼ **Quartiers centraux** (moyenne densité)

2- Projets types

L'étude du marché locatif dans chacun des marchés de référence nous a permis d'élaborer deux projets types. Ceux-ci représentent les projets résidentiels moyens étant susceptibles d'être développés par les promoteurs dans chacun des secteurs à l'étude. Ils peuvent donc être utilisés dans le cadre des analyses mesurant l'impact des nouvelles réglementations.

3- Pro forma

Dans le but de mesurer l'impact des différents règlements à l'étude, les pro forma de chacun des deux projets types ont été réalisés. Ceux-ci mesurent donc la rentabilité des projets types, par secteur, en considérant l'ensemble des revenus et des coûts qui leurs sont attribuables.

À partir de ces projets de référence, les différentes contraintes de chacun des règlements ont été ajoutées aux pro forma dans le but de mesurer leurs impacts sur la rentabilité (profits) ainsi que sur le marché (hausse des loyers).

3. Méthodologie



1.1 Étude de marché

L'étude de marché a pour but d'offrir un portrait clair de l'activité des projets d'habitation actuellement actifs dans la région métropolitaine de Montréal. Cette étude a été réalisée en date du 1^{er} juin 2019.

Nous avons identifié, pour chacun des secteurs, des projets locatifs développés récemment et donnant de bons indicateurs pour nous permettre d'élaborer des projets types locatifs représentatifs du marché.

1.2 Projets types

Notre analyse permet, dans un premier temps, de déterminer deux projets types dans différents secteurs de Montréal, afin de déterminer la nature des projets pour chacun des secteurs suivants :

▼ **Centre-ville** : haute densité

▼ **Quartiers centraux** : moyenne densité

Les projets types ainsi définis sont hypothétiques et présentent des caractéristiques jugées représentatives des projets neufs développés sur le territoire de l'île de Montréal. Les projets types présentent entre autres les caractéristiques suivantes :

- ▼ Densité
- ▼ Superficies constructibles
- ▼ Superficies locatives
- ▼ Nombre d'étages
- ▼ Nombre d'unités
- ▼ Typologie
- ▼ Superficies unitaires
- ▼ Qualité de construction
- ▼ Coûts directs et indirects
- ▼ Loyer moyen
- ▼ Prix du terrain

Étude de typologie

La typologie des projets types a été élaborée à partir des projets comparables actuellement développés dans chacun des secteurs de référence.

Étude de prix/loyer

Les loyers de chacun des projets types locatifs sont issus de l'étude des loyers comprenant les projets récemment réalisés dans les secteurs concernés et étant représentatifs des typologies déterminées.

Pour chacun des projets types une grille complète de typologie et de prix/loyer a été créée précisant ainsi la nature de chacune des unités comprises dans le projet type.

1.3 Pro forma

Les intrants nécessaires à la réalisation des pro forma sont tirés des données extraites selon nos recherches :

- Revenus
 - Les revenus proviennent de l'étude de marché réalisée à l'étape 1.1 et selon la typologie de chacun des projets types élaborés à partir des projets types de l'étape 1.2.
- Coûts
 - L'ensemble des coûts (terrain, coûts directs, coûts indirects) proviennent d'analyses réalisées à partir de nos bases de données en prenant en compte le secteur, l'usage, la qualité ainsi que l'envergure du « personas » pour chacun des pro forma.

Pour chaque projet type (x2), un pro forma a été établi et présente les grands postes suivants qui sont ventilés de manière à permettre de dégager les analyses visées.

Constantes

Descriptif du projet type

- Standard de qualité
- Nombre d'étages
- Nombre d'unités total
- Superficie moyenne d'unité
- Pourcentage d'efficacité
- Superficie locative
- Superficie constructible
- Superficie de terrain
- Densité
- Ratio de stationnement
- Nombre de stationnements
- Superficie moyenne de stationnement
- Superficie souterraine totale
- Nombre d'étages de stationnement

Revenus au marché

- Revenus d'unités (loyer)
- Revenus de stationnement

Coûts au marché

- Acquisition terrain
- Taxe de mutation
- Frais de parc
- Taxe de REM (centre-ville)

- Coûts de construction
 - Coûts directs
 - Coûts indirects

Variables

Logement au marché

- Nombre d'unités
- Superficie locative

Logement abordable

- Nombre d'unités
- Superficie locative

Logement familial

- Nombre d'unités
- Superficie locative

Variables LA, LS, LF

- Coût/perte de valeur intégration logement abordable
- Coût/perte de valeur intégration logement social
- Coût/perte de valeur intégration logement familial

Indicateurs de rendement

Bilan

- Revenus totaux ajustés
- Coûts totaux ajustés

Marge

- Marge nette sur les coûts
- Marge nette sur les ventes

Variation/impact

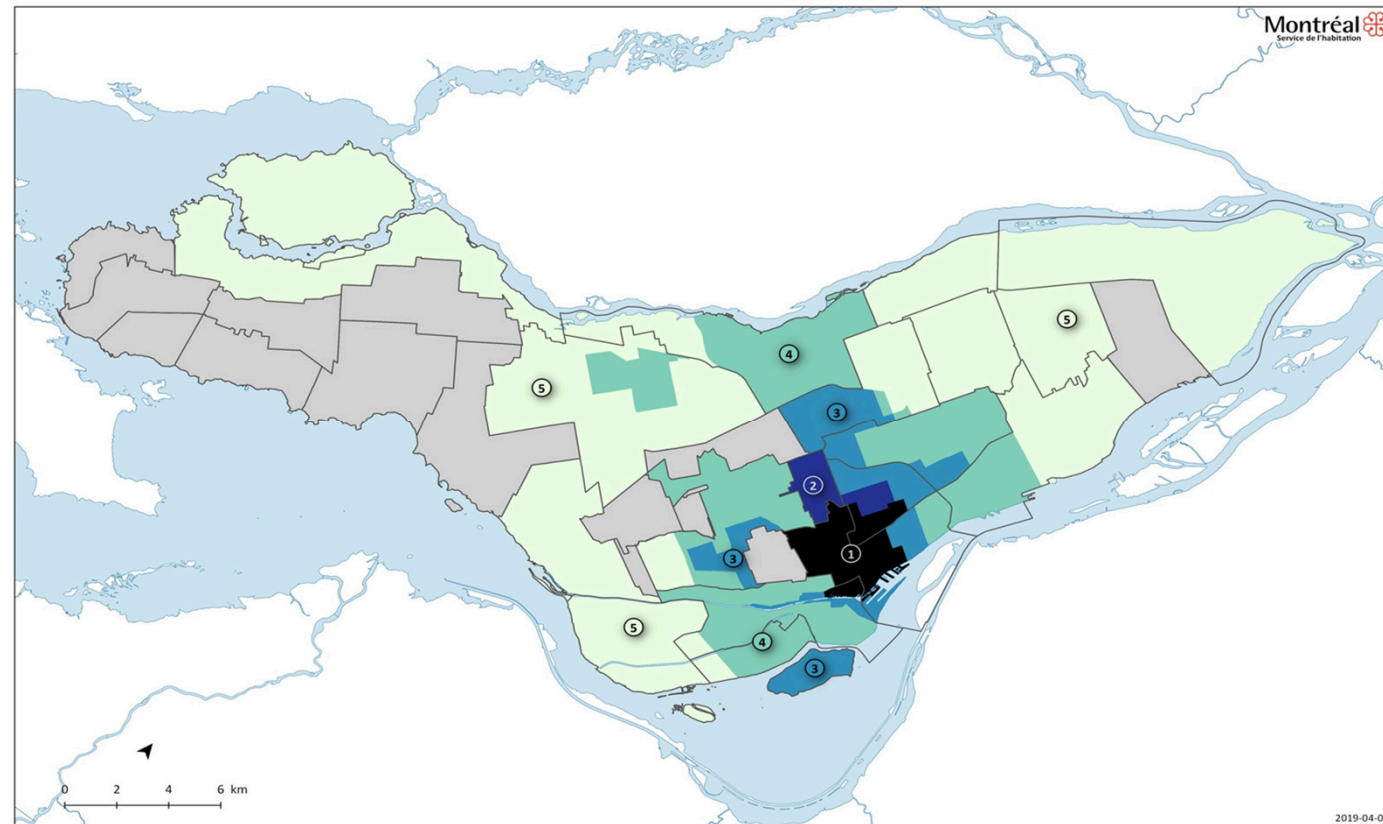
- Impact sur la marge nette
- Variation du loyer des unités au marché (\$ et %)
- Nouveau loyer des unités au marché
- Variation des marges sur les coûts
- Variation des marges sur les revenus

Scénarios

Les scénarios et hypothèses appliqués dans le cadre de cette analyse sont issus des paramètres fournis par la Ville de Montréal lors d'une séance collaborative le 9 avril 2019.

Nous avons analysé l'impact d'une politique d'inclusion dans deux secteurs, tel que défini dans le projet de règlement de la Ville de Montréal.

Les secteurs numéro 1 (centre-ville) et 3 (quartiers centraux) ont été analysés.



Scénarios et hypothèses

Scénarios

Nous avons analysés deux scénarios pour chacun des secteurs. Les tableaux suivants montrent les scénarios appliqués selon chacun de ceux-ci.

Centre-ville - 20-15-5		
Scénarios analysés		
	1	2
LS	Compensation	Hors site
LA	Compensation	Inclus au projet
LF	Inclus au projet	Inclus au projet

Secteurs centraux #3 - 20-20-5		
Scénarios analysés		
	1	2
LS	Compensation	Hors site
LA	Compensation	Inclus au projet
LF	Inclus au projet	Inclus au projet

Scénarios et hypothèses

Hypothèses

Voici les hypothèses ainsi que les paramètres utilisés dans le cadre de l'analyse.

Logement social

Règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial - synthèse des paramètres				
Territoires d'application (voir carte)		Centre-ville	Quartiers centraux	
Volet social	Seuil d'application	450 m ²	450 m ²	
	% - Sur site	20%	20%	
	% - Hors site	20%	22%	
	SECTEURS DE VALEUR (voir carte)			
		1	3	
	Contribution \$			
	450 à 1800 m ²	59 \$	41 \$	
	1801 à 9000 m ²	74 \$	51 \$	
	9001 - 12 500 m ²	88 \$	61 \$	
	12 501 m ² - 22 500 m ²	103 \$	76 \$	
	22 501 m ² et plus	118 \$	82 \$	
	Prix de vente du terrain par m ² constructible			
	552 \$	383 \$		

Logement abordable

Règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial - synthèse des paramètres			
Territoires d'application (voir carte)		Centre-ville	Quartiers centraux
Volet abordable	Seuil d'application	50 unités	50 unités
	% prix plafond seulement	15%	20%
	% unités AccèsCondos	10%	15%
	Loyers plafonds abordables		
	Studio	880 \$	880 \$
	1 chambre	1 040 \$	1 040 \$
	2 chambres	1 440 \$	1 440 \$
	3 chambres et +	2 000 \$	2 000 \$
	Contributions financières		
	Abordable familial	45 000 \$	45 000 \$
	Autre abordable	25 000 \$	25 000 \$

Logement familial

Règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial - synthèse des paramètres			
Territoires d'application (voir carte)		Centre-ville	Quartiers centraux
Volet familial	Seuil d'application	50 unités	50 unités
	% familial - abordable (déjà inclus dans l'abordable)	5%	5%
	% familial - sans contrôle de prix	5%	10%
	Définition logement familial	5 pièces, 3 cc, 86 m ² brut	5 pièces, 3 cc, 86 m ² brut

Typologie

La typologie a été définie au moment du lancement des projets en copropriété.

- **Studio** : unité à aire ouverte généralement de petite superficie et sans chambre fermée.
- **Une chambre à coucher** : unité d'une seule chambre fermée avec une fenêtre. Une pièce servant de bureau et n'ayant aucune fenêtre donnant directement à l'extérieur n'est pas comptabilisée comme une chambre.
- **Deux chambres à coucher** : unité de deux chambres fermées avec fenêtre.
- **Trois chambres à coucher** : unité de trois chambres fermées avec fenêtre. Comprend les unités de types penthouses et townhouses.

Densité des projets

- **Moyenne densité** : tout bâtiment comprenant 5 à 9 étages inclusivement.
- **Haute densité** : tout bâtiment comprenant 10 étages ou plus.

Coûts de construction¹

Coûts directs :

- **Coût des matériaux et main-d'oeuvre**
- **Coût des stationnements**
- **Contingences de construction**
- **Frais d'administration et profits de construction**
- **Coûts en dollars de 2019**

Coûts indirects :

- **Légal** (notaire, avocat, négociation de baux)
- **Honoraires professionnels** (architecte, ingénieur, consultant en évaluation, consultant en coûts, expert comptable, arpenteur, test de sol et d'environnement, inspection et contrôle de bâtiment, etc.)
- **Taxes** (municipales et scolaire)
- **Marketing** (publicité, enseignes, étude de marché, services après-vente, etc.)
- **Bureau des ventes** (coûts pour la construction d'un bureau des ventes)
- **Divers construction** (assurances, permis de la ville)
- **Frais de financement** (lettre de crédit, frais de banque, frais de courtier hypothécaire, etc.)
- **Frais de développement** (salaires, honoraires de gestion et profit du promoteur)
- **Contingence de développement**
- **Commissions et honoraires des courtiers** (frais de disposition)
- **Financement** (intérêts sur le prêt de construction)
- **Électroménagers**

¹En dollars de 2019

4. Pro forma de référence

Centre-ville Locatif



GroupeAltus



Standard de qualité Niveau « Supérieur »

Finition intérieure

Fenestration abondante
Plafond d'une hauteur de neuf pieds
Balcons avec garde-corps translucide
Planchers de bois franc ou d'ingénierie
Comptoirs de cuisine et de salle de bain en pierre
Douche vitrée indépendante du bain
Électroménagers encastrés inclus pour la cuisine
Climatisation
Armoires en bois ou thermoplastique

Espaces et services communs

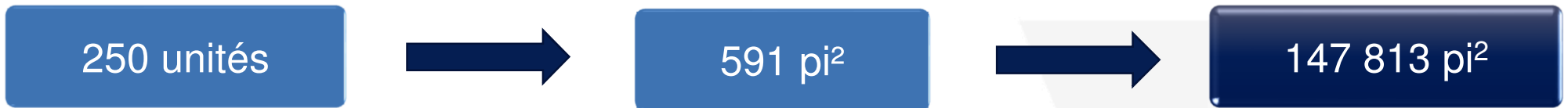
Lobby lounge distinctif
Piscine intérieure
Espace de gestion de la réception de colis
Salle d'entraînement
Terrasse sur le toit ou extérieure
Système de caméras de surveillance, interphone et système d'ouverture des portes par puce électronique

Projet type							
Centre-ville de Montréal							
250 unités	Typologie		Superficie	Structure de loyers		Structure de revenu	
				\$/pi ²	Loyers demandés	Superficie locative	Revenu annuel
Studio (1½)	17,5%	44 u.	375 pi ²	3,20 \$	1275 \$	17 500 pi ²	672 000 \$
			450 pi ²				
	Moyenne		400 pi²				
1 chambre (3½)	60%	150 u.	500 pi ²	3,00 \$	1650 \$	82 500 pi ²	2 970 000 \$
			600 pi ²				
	Moyenne		550 pi²				
2 chambres (4½)	20%	50 u.	775 pi ²	2,90 \$	2400 \$	41 250 pi ²	1 435 500 \$
			875 pi ²				
	Moyenne		825 pi²				
3 chambres (5½)	2,5%	6 u.	1000 pi ²	3,00 \$	3150 \$	6 563 pi ²	236 500 \$
			1150 pi ²				
	Moyenne		1050 pi²				
Moyenne du projet			591 pi²	3,00 \$	1 775 \$	147 813 pi²	5 314 000 \$
Cases de stationnement intérieur				250 \$/case	Ratio: 0,4 (100 unités)	300 000 \$	
Revenu annuel total				5 615 000 \$			

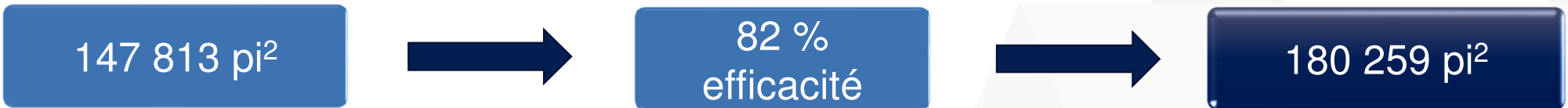
Le loyer comprend : L'énergie, six appareils électroménagers et un climatiseur

Superficie constructible

Superficie louable



Superficie constructible



Paramètres projet de référence

Descriptif

Standard de qualité	Supérieur
Nombre d'étages	20
Nombre d'unités total	250
Superficie moyenne d'unité	591 pi ²
% efficacité	82%
Superficie locative	147 813 pi ²
Superficie constructible	180 259 pi ²
Plan d'étage	9 104 pi ²
Implantation au sol	50%
Superficie de terrain	18 208 pi ²
Densité (9+10%)	9,9
Ratio de stationnement	0,4
Nombre de stationnements	100
Superficie moyenne de stationnement	425 pi ²
Superficie souterraine totale	42 500 pi ²
Nombre d'étages de stationnement	3

Paramètres projet de référence

Revenus au marché

Valeur marchande stabilisée **97 510 000 \$**

Coûts

Acquisition terrain 16 223 000 \$

Taxe de mutation 397 000 \$

Frais de parc 1 622 000 \$

Taxe de REM 1 448 000 \$

Coûts de construction

Coûts directs 41 460 000 \$

Coûts indirects (% des coûts directs) 8 292 000 \$

Autocotisation 9 028 000 \$

Sous-total coûts de construction 58 780 000 \$

Coût total 78 470 000 \$

Analyse d'impact – LA-LF-LS (centre-ville)

Politique d'inclusion - Locatif - Centre-ville					
	Cadre de référence	Compensation financière	Inclus dans le projet / Hors site		
Logement au marché					
Nombre d'unités	250	250		213	
Superficie locative	147 813 pi ²	147 813 pi ²		126 053 pi ²	
Logement abordable					
Nombre d'unités	0	0		25	
Superficie locative	-	-		9 725 pi ²	
Logement social					
Nombre d'unités	0	0		0	
Superficie locative	-	-		-	
Logement familial et abordable					
Nombre d'unités supplémentaires	0	0		13	
Superficie locative	-	-		12 034 pi ²	
Variables LA,LS, LF			<u>Part de l'impact</u>		<u>Part de l'impact</u>
Perte de valeur logement abordable	0 \$	0 \$	0%	6 151 089 \$	79%
Coût logement abordable	0 \$	1 210 000 \$	40%	0 \$	0%
Coût logement social	0 \$	1 357 758 \$	45%	1 208 299 \$	15%
Perte de valeur logement familial	0 \$	463 367 \$	15%	463 367 \$	6%
Valeur marchande stabilisée ajustée	97 510 000 \$	97 046 633 \$		90 895 544 \$	
Coût final ajusté	78 470 000 \$	81 037 758 \$		79 678 299 \$	
Marge nette	19 040 000 \$	16 008 876 \$		11 217 245 \$	
Marge nette sur les coûts	24%	20%		14%	
Marge nette sur les ventes	20%	16%		12%	
Indicateurs d'impacts					
Impact sur la marge nette	0 \$	(3 031 124 \$)		(7 822 755 \$)	
Perte revenu annuelle	0 \$	113 667 \$		293 353 \$	
Augmentation mensuelle loyer unité au marché	0,00 \$	0,06 \$		0,19 \$	
Loyer moyen unité au marché	1 775 \$	1 813 \$		1 890 \$	
Variation loyer unité au marché	0%	2%		6%	
Variation marge nette sur coûts DELTA	-	-5 points de %		-10 points de %	
Diminution marge nette sur coûts	-	-19%		-42%	
Variation marge nette revenus DELTA	-	-3 points de %		-7 points de %	
Diminution marge nette sur revenus	-	-16%		-37%	

Quartiers centraux Locatif





Standard de qualité Niveau « Standard plus »

Finition intérieure

Fenestration abondante
Plafond d'une hauteur de neuf pieds
Balcons avec garde-corps translucide
Planchers laminés de bonne qualité
Comptoirs de cuisine en pierre
Douche vitrée indépendante du bain
Armoires laminées de bonne qualité
Climatisation

Espaces et services communs

Architecture contemporaine
Services de base
Salle d'entraînement
Terrasse sur le toit ou extérieure

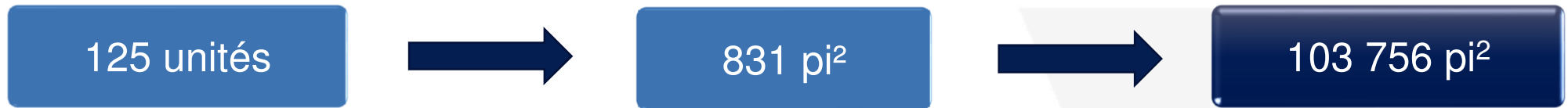
Projet type							
Quartiers centraux de Montréal							
125 unités	Typologie		Superficie	Structure de loyers		Structure de revenu	
				\$/pi ²	Loyers demandés	Superficie locative	Revenu annuel
Studio (1½)	2,5%	3 u.	425 pi ²	2,25 \$	1 025 \$	1 350 pi ²	36 500 \$
			475 pi ²				
	Moyenne		450 pi²				
1 chambre (3½)	40%	50 u.	625 pi ²	2,10 \$	1 425 \$	33 750 pi ²	850 500 \$
			725 pi ²				
	Moyenne		675 pi²				
2 chambres (4½)	50%	63 u.	850 pi ²	2,00 \$	1 850 \$	57 875 pi ²	1 389 000 \$
			1000 pi ²				
	Moyenne		926 pi²				
3 chambres (5½)	7,5%	9 u.	1100 pi ²	1,95 \$	2 250 \$	10 781 pi ²	252 500 \$
			1200 pi ²				
	Moyenne		1150 pi²				
Moyenne du projet			831 pi²	2,05 \$	1 700 \$	103 756 pi²	2 528 500 \$
Cases de stationnement intérieur				175 \$/case	Ratio : 0,7	88 cases	184 800 \$
Revenu annuel total				2 713 300 \$			

Le loyer comprend : L'eau chaude, cinq appareils électroménagers et la climatisation

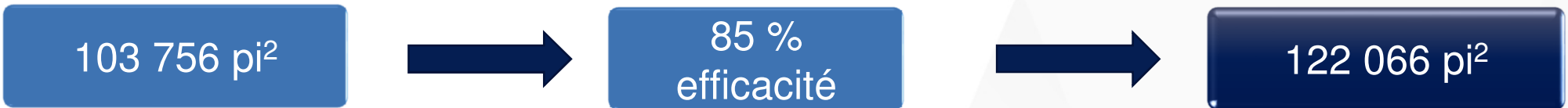
G:\Dossiers_Actifs\2018\23320.103413.000\IDU phase 2\analyse périphérie\Analyse d'impact 2.0 - locatif - Périphérie.xlsm]Rec.périphérie

Superficie constructible

Superficie louable



Superficie constructible



Paramètres projet de référence

Descriptif

Standard de qualité	Standard plus
Nombre d'étages	6
Nombre d'unités total	125
Superficie moyenne d'unité	831 pi ²
% efficacité	85%
Superficie locative	103 756 pi ²
Superficie constructible	122 066 pi ²
Plan d'étage	20 344 pi ²
Implantation au sol	50%
Superficie de terrain	40 689 pi ²
Densité	3
Ratio de stationnement	0,7
Nombre de stationnements	88
Superficie moyenne de stationnement	425 pi ²
Superficie souterraine totale	37 400 pi ²
Nombre d'étages de stationnement	1

Paramètres projet de référence

Revenus au marché

Valeur marchande stabilisée	356 080 \$/unité	44 510 000 \$
-----------------------------	------------------	----------------------

Coûts

Acquisition terrain	55 \$/ISP	6 713 640 \$
---------------------	-----------	--------------

Taxe de mutation		158 777 \$
------------------	--	------------

Frais de parc	10%	671 364 \$
---------------	-----	------------

Coûts de construction

Coûts directs	170 \$/pi ² c.	20 751 250 \$
---------------	---------------------------	---------------

Coûts indirects (% du coûts directs)	20%	4 150 250 \$
--------------------------------------	-----	--------------

Autocotisation		4 213 833 \$
----------------	--	--------------

Sous-total coûts de construction		29 115 333 \$
----------------------------------	--	---------------

Coût total		36 659 114 \$
-------------------	--	----------------------

Analyse d'impact – LA-LF-LS (Quartiers centraux)

Politique d'inclusion - Locatif - Quartiers centraux					
	Cadre de référence	Compensation financière	Inclus dans le projet/hors site		
Logement au marché					
Nombre d'unités	125	125		100	
Superficie locative	103 756 pi ²	103 756 pi ²		79 506 pi ²	
Logement abordable					
Nombre d'unités	0	0		19	
Superficie locative	-	-		18 250 pi ²	
Logement social					
Nombre d'unités	0	0		0	
Superficie locative	-	-		-	
Logement familial et abordable					
Nombre d'unités	0	0		6	
Superficie locative	-	-		6 000 pi ²	
Variables LA,LS, LF			<u>Part d'impact</u>		<u>Part d'impact</u>
Perte de valeur LA	0 \$	n/a	0%	540 750 \$	56%
Coût logement abordable	0 \$	745 000 \$	57%	n/a	0%
Coût logement social	0 \$	565 251 \$	43%	427 409 \$	44%
Perte de valeur LF	0 \$	0 \$	0%	0 \$	0%
Valeur marchande stabilisée ajustée	44 510 000 \$	44 510 000 \$		43 969 250 \$	
Coût final ajusté	36 659 114 \$	37 969 365 \$		37 086 523 \$	
Marge nette	7 850 886 \$	6 540 635 \$		6 882 727 \$	
Marge nette sur les coûts	21%	17%		19%	
Marge nette sur les ventes	18%	15%		16%	
Indicateurs d'impact					
Impact sur la marge nette	0 \$	(1 310 251 \$)		(968 159 \$)	
Perte revenu annuelle	0 \$	52 410 \$		38 726 \$	
Augmentation mensuelle loyer unité au marché	0,00 \$	0,04 \$		0,04 \$	
Loyer moyen unité au marché	1 700 \$	1 735 \$		1 734 \$	
Variation loyer unité au marché	0%	2%		2%	
Variation marge nette sur coûts DELTA	-	-4 points de %		-3 points de %	
Diminution marge nette sur coûts	-	-20%		-13%	
Variation marge nette sur revenus DELTA	-	-3 points de %		-2 points de %	
Diminution marge nette sur revenus	-	-17%		-11%	

- **Perte de valeur logement abordable:** Celle-ci est calculée en capitalisant la perte relative à la réduction des loyers nécessaire pour atteindre le seuil de logement abordable.
- **Coût logement abordable:** Celui-ci représente l'addition des compensations nécessaires pour se conformer à la composante abordable de la politique d'inclusion.
- **Coût logement social (contribution):** Celui-ci représente l'addition des compensations nécessaires pour se conformer à la composante social de la politique d'inclusion.
- **Coût logement social (hors-site):** Celui-ci représente la différence entre le prix de terrain payé par le promoteur ainsi que le prix de terrain offert par la ville pour la cession du site.
- **Perte de valeur logement familial:** Celle-ci représente la capitalisation de la perte attribuable à l'ajout d'unités familiales qui ne sont pas le reflet des attentes du marché.
- **Valeur marchande stabilisée ajustée:** Celle-ci représente la valeur marchande stabilisée ajustée pour tenir compte des pertes relatives à la politique d'inclusion.
- **Coût final ajusté:** Celui-ci représente le coût final ajustée pour tenir compte des coûts liés à la politique d'inclusion.

ANNEXE V

GROUPE ALTUS
Portrait du marché locatif
Juillet 2019

Portrait du marché locatif

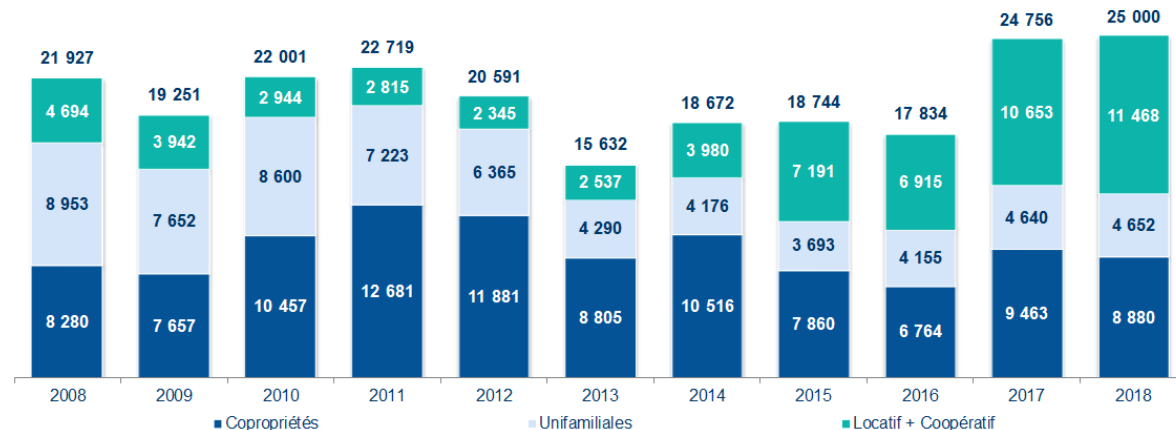
Une diminution significative de mises en chantier a été observée en 2013, à un peu moins de 16 000 unités, contre environ 20 000 à 22 000 dans les années précédentes.

Cependant, une reprise a été observée depuis 2014, le nombre de mises en chantier oscillant entre 18 000 et 19 000.

Notons toutefois que ce nombre a culminé l'an dernier avec près de 25 000 unités de logement. Cette augmentation est due notamment au volume important de logements locatifs en construction.

Nombre de mises en chantier

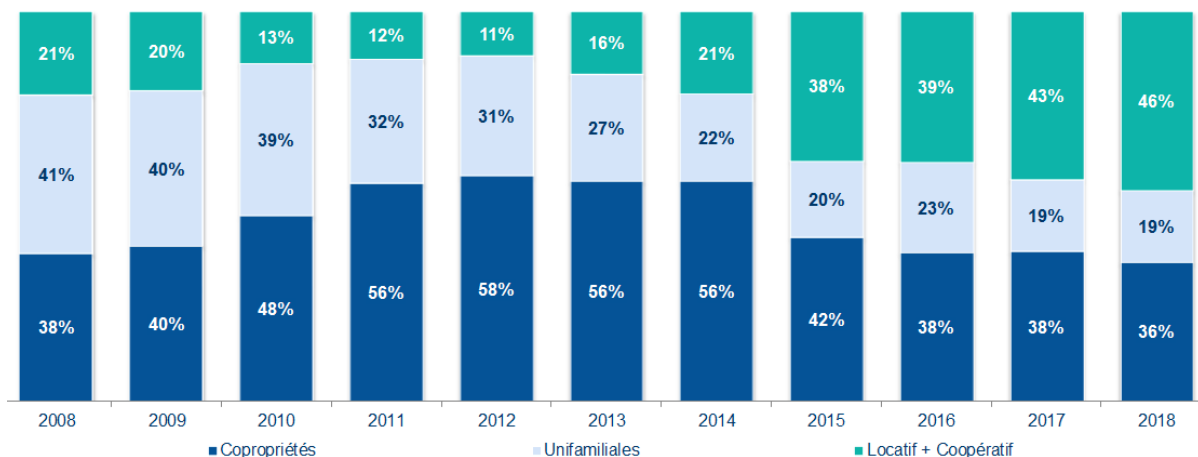
RMR de Montréal



Analyse par Groupe Altus et données de la SCHL

Proportion des mises en chantier

RMR de Montréal



Analyse par Groupe Altus et données de la SCHL

La croissance des mises en chantier d'unités locatives est accrue depuis 2012, passant d'une proportion de 11% à 46% pour l'année 2018.

Notons qu'environ le tiers de celle-ci représente des unités de résidences pour personnes âgées.

Taux d'inoccupation

Selon les données de la SCHL, en date de 2018, le taux d'inoccupation dans la RMR de Montréal, pour des logements locatifs, est de 1,9%.

Le marché locatif résidentiel est considéré comme stable quand environ 3,0% de l'offre d'unités locatives est occupée. Dans cette situation, la majorité des propriétaires s'efforcent de louer leurs logements et les locataires sont en mesure de trouver un appartement dans un délai raisonnable. Cependant, un taux de vacance supérieur au niveau d'équilibre de 3% a généralement un impact négatif sur les propriétaires, qui doivent alors se faire concurrence pour louer leurs logements et réduire leurs loyers. Inversement, un taux de vacance inférieur au niveau d'équilibre de 3,0% tend à rendre la recherche d'un appartement difficile pour les locataires potentiels et peut donc entraîner une pression à la hausse sur la demande de loyers.

Le taux d'inoccupation global dans la zone 1, y compris le centre-ville de Montréal, a diminué de 0,2% au cours de la dernière année et se situe sous le niveau d'équilibre de 3,0%. L'année dernière, nous avons assisté à une baisse importante des taux de vacance tant dans l'île de Montréal que dans la RMR de Montréal.

Taux d'inoccupation

SCHL - Zone 1 (1)

Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	2,6%	3,0%	4,4%	5,3%	3,7%	2,7%	2,2%
1 chambre	2,4%	3,0%	3,1%	5,6%	4,6%	2,6%	2,5%
2 chambres	2,2%	3,2%	5,0%	5,5%	5,0%	3,3%	4,1%
3 chambres et +	0,8%	2,1%	2,7%	5,8%	5,9%	2,2%	0,5%
Total	2,3%	3,0%	3,9%	5,5%	4,6%	2,8%	2,6%

SCHL - Île-de-Montréal (zones 1-18)

Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	2,6%	3,0%	-	3,6%	5,4%	3,6%	3,1%
1 chambre	2,4%	3,0%	5,1%	4,2%	4,8%	3,3%	2,1%
2 chambres	2,2%	3,2%	3,0%	4,0%	4,3%	2,5%	2,0%
3 chambres et +	0,8%	2,1%	3,4%	3,6%	3,6%	2,5%	0,8%
Total	2,3%	3,0%	3,7%	3,9%	4,3%	2,9%	2,0%

SCHL - Montréal (RMR)

Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	2,6%	3,0%	4,0%	6,1%	6,0%	3,7%	3,1%
1 chambre	2,4%	3,0%	4,1%	4,5%	4,4%	3,3%	2,1%
2 chambres	2,2%	3,2%	3,0%	3,5%	3,4%	2,5%	1,9%
3 chambres et +	0,8%	2,1%	2,6%	3,0%	3,3%	2,4%	0,8%
Total	2,3%	3,0%	3,4%	4,0%	3,9%	2,8%	1,9%

Source: SCHL

(1) Centre-ville de Montréal, Île-des-Soeurs

Loyer moyen (SCHL)

Nous notons une augmentation importante du loyer moyen de 3,9% au cours de la dernière année pour la RMR de Montréal.

Nous notons une augmentation des loyers moyens de toutes les zones de référence au cours de la dernière année. Néanmoins, l'offre de logements consiste principalement en des immeubles plus anciens qui **ne sont pas comparables à ceux d'immeubles plus récents en termes d'attrait et de loyer.**

De plus, les loyers moyens des immeubles construits après 2005 sur l'île de Montréal sont nettement supérieurs à la moyenne de tous les immeubles.

Loyer moyen							
SCHL - Zone 1 (1)							
Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	688 \$	692 \$	749 \$	766 \$	785 \$	786 \$	850 \$
1 chambre	974 \$	996 \$	1 007 \$	1 039 \$	1 052 \$	1 064 \$	1 082 \$
2 chambres	1 346 \$	1 399 \$	1 403 \$	1 413 \$	1 482 \$	1 449 \$	1 459 \$
3 chambres et +	1 497 \$	1 469 \$	1 501 \$	1 591 \$	1 560 \$	1 520 \$	1 502 \$
Total	1 025 \$	1 032 \$	1 069 \$	1 121 \$	1 133 \$	1 125 \$	1 130 \$
SCHL - Île-de-Montréal (zones 1-18)							
Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	688 \$	692 \$	512 \$	512 \$	534 \$	604 \$	649 \$
1 chambre	974 \$	996 \$	629 \$	641 \$	655 \$	708 \$	729 \$
2 chambres	1 346 \$	1 399 \$	708 \$	718 \$	748 \$	800 \$	826 \$
3 chambres et +	1 497 \$	1 469 \$	785 \$	819 \$	-	1 032 \$	1 077 \$
Total	1 025 \$	1 032 \$	697 \$	712 \$	762 \$	777 \$	807 \$
SCHL - Montréal (RMR)							
Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	-	-	569 \$	573 \$	586 \$	597 \$	641 \$
1 chambre	-	-	655 \$	668 \$	679 \$	698 \$	720 \$
2 chambres	-	-	739 \$	760 \$	791 \$	782 \$	809 \$
3 chambres et +	-	-	898 \$	952 \$	956 \$	965 \$	1 007 \$
Total	-	-	719 \$	744 \$	760 \$	766 \$	796 \$

Source: SCHL

(1) Centre-ville de Montréal, Île-des-Soeurs

Inventaire

Les données présentées montrent l'offre totale de logements locatifs dans les zones de référence.

Le marché locatif résidentiel au centre-ville de Montréal est dominé par les unités d'une chambre. Dans cette zone, ce type d'unité représente 38% des unités, tandis que les unités de deux chambres représentent 31,4%. Les unités de trois chambres et plus sont plus rares, à 5,9%. On remarque que la proportion de studios est plus élevée au centre-ville de Montréal (24,6%) que sur l'île de Montréal (9,7%).

Inventaire - Nombre total d'unités							
SCHL - Zone 1 (1)							
Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	5 443	5 503	5 391	5 424	5 508	5 457	5 948
1 chambre	7 927	8 218	8 285	8 605	8 732	8 999	9 199
2 chambres	4 805	6 309	6 113	6 513	6 629	7 072	7 579
3 chambres et +	1 352	1 261	1 307	1 377	1 341	1 425	1 413
Total	19 527	21 291	21 096	21 919	22 210	22 953	24 139
SCHL - Île-de-Montréal (zones 1-18)							
Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	5 443	5 503	1 533	1 515	1 566	42 791	43 304
1 chambre	7 927	8 218	10 421	10 654	11 032	120 432	121 935
2 chambres	4 805	6 309	24 984	25 700	26 850	231 273	233 859
3 chambres et +	1 352	1 261	8 430	8 502	8 675	45 806	46 100
Total	19 527	21 291	45 368	46 371	48 123	440 302	445 198
SCHL - Montréal (RMR)							
Type d'unité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Studio	-	-	45 547	45 901	45 908	46 395	46 978
1 chambre	-	-	140 383	142 174	143 517	145 561	147 970
2 chambres	-	-	284 212	298 199	306 796	315 413	322 148
3 chambres et +	-	-	63 863	64 103	64 529	66 733	67 647
Total	-	-	534 005	550 377	560 750	574 102	584 743

Source: SCHL

(1) Centre-ville de Montréal, Île-des-Soeurs

Analyse de marché secondaire

Le marché secondaire, composé de copropriétés en location, a également été analysé. Dans la RMR de Montréal, la proportion de logements en copropriété locatifs est estimée à près de 17,5% de l'offre totale en 2018, alors que cette proportion est supérieure à 26% au centre-ville.

Le nombre de logements en copropriété offerts à la location a augmenté de plus de 40% dans le centre-ville de Montréal et de l'île des Sœurs, passant de 4 255 en 2014 à 5 992 en 2018.

Il est important de noter que la légère diminution des stocks dans le centre-ville / les Sœurs s'explique par le fait que la SCHL a modifié la délimitation de la zone entre 2017 et 2018. Malgré l'augmentation du nombre de condo locatifs au cours des années précédentes et un loyer moyen nettement supérieur à celui du marché primaire, le taux de vacance a diminué au cours de la même période, passant de 4,2% en 2014 à 1,0% en 2018 au centre-ville.

Marché secondaire - Copropriétés offertes en location

Centre-ville / Île-des-Sœurs	2014	2015	2016	2017	2018
Inventaire - Nombre total d'unités de copropriété	19 246	20 183	22 580	24 212	22 421
Nombre d'unités offertes en location	4 255	4 884	5 724	6 127	5 992
% des copropriétés offertes en location	22,1%	24,2%	25,3%	25,3%	26,7%
Taux d'inoccupation	4,2%	2,4%	2,5%	2,2%	1,0%
Loyer moyen	1 545 \$	1 583 \$	1 868 \$	2 028 \$	1 871 \$

Île de Montréal	2014	2015	2016	2017	2018
Inventaire - Nombre total d'unités de copropriété	91 536	94 985	103 168	107 796	110 602
Nombre d'unités offertes en location	12 511	14 479	16 304	18 634	19 363
% des copropriétés offertes en location	13,7%	15,2%	15,8%	17,3%	17,5%
Taux d'inoccupation	3,7%	3,3%	2,9%	2,4%	1,6%
Loyer moyen	1 293 \$	1 323 \$	1 360 \$	1 362 \$	1 474 \$

RMR de Montréal	2014	2015	2016	2017	2018
Inventaire - Nombre total d'unités de copropriété	158 389	164 523	180 914	189 514	195 159
Nombre d'unités offertes en location	21 105	24 319	28 453	32 178	34 198
% des copropriétés offertes en location	13,3%	14,8%	15,7%	17,0%	17,5%
Taux d'inoccupation	3,4%	3,0%	3,1%	1,8%	1,9%
Loyer moyen	1 146 \$	1 133 \$	1 174 \$	1 181 \$	1 235 \$

Source: SCHL

Constats généraux

- La demande actuelle sur le marché locatif est soutenue et dépasse l'offre dans certains secteurs puisque les taux d'inoccupation tendent à descendre depuis deux ans. Toutefois, on doit se rappeler que les mises en chantier sont en croissance et qu'elles reflètent les unités qui sont en construction et qui ne sont pas encore absorbée par le marché. Ainsi, il pourrait y avoir une vague d'unités bientôt achevées qui pourraient se retrouver sur le marché, si l'on se fit aux statistiques de la SCHL.
- Le taux d'inoccupation global dans la zone 1, y compris le centre-ville de Montréal, a diminué de 0,2% au cours de la dernière année et se situe sous le niveau d'équilibre de 3,0%. L'année dernière, nous avons assisté à une baisse importante des taux de vacance tant dans l'île de Montréal que dans la RMR de Montréal.
- De plus, les statistiques sur le marché secondaire démontrent clairement qu'il existe une préférence pour les bâtiments modernes et nouveaux pour une certaine clientèle.
- Rappelons aussi que la RMR a connu une augmentation importante du loyer moyen de 3,9% au cours de la dernière année pour la RMR de Montréal.

ANNEXE VI

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE MONTRÉAL**
sur la gestion de l'inclusion de logement abordable
à Montréal
Juin 2019

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Pour l'exercice terminé le **31 décembre 2018**
au conseil municipal et au conseil d'agglomération



Vérificateur général
de la Ville de Montréal



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2018

AU CONSEIL MUNICIPAL ET AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION

Dépôt légal – 2^e trimestre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 1924-0317 (imprimé)
ISSN 1925-6809 (en ligne)
(Édition anglaise :
ISSN 1925-6787 (imprimé),
ISSN 1925-6795 (en ligne))

ISBN 978-2-7647-1713-4 (imprimé)
ISBN 978-2-7647-1714-1 (en ligne)
ISBN 978-2-7647-1717-2 (clé USB)
(Édition anglaise :
ISBN 978-2-7647-1715-8 [imprimé],
ISBN 978-2-7647-1716-5 [en ligne],
ISBN 978-2-7647-1718-9 [clé USB])

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : bvgmtl.ca.

This document is also available in English.

Le 14 juin 2019

Madame Valérie Plante
Mairesse de la Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

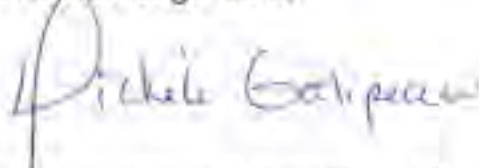
**Objet : Dépôt du rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour
l'exercice terminé le 31 décembre 2018**

Madame la Mairesse,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets mon rapport annuel, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, et ce, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 17 juin 2019, et du conseil d'agglomération, soit celle du 20 juin 2019.

Je vous prie d'agréer, Madame la Mairesse, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale,



Michèle Gallpeau, CPA auditrice, CA

TABLE DES MATIÈRES

1. OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	9
2. AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS ET AUTRES RAPPORTS	25
3. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS	39
4. AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	59
4.1. Services interunités d'affaires	61
4.2. Utilisation des contributions pour fins de parcs	105
4.3. Stratégie d'électrification des transports	133
4.4. Gestion des applications SÉCI, STOP+ et GESOUR	183
4.5. Gestion de l'application GEM	217
4.6. Gestion de l'entretien des immeubles	241
4.7. Gestion de l'inclusion de logements abordables	291
4.8. Évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs	351
4.9. Gestion de la sécurité dans les édifices municipaux	389
4.10. Test d'intrusion logique	457
4.11. Gestion des incidents de cybersécurité	461



5. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES	465
6. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	477
6.1. Résultats financiers	482
6.2. Nombre de rapports d'audits produits	483
6.3. Ressources humaines	484
6.4. Contrats de services professionnels	490
7. REDDITION DE COMPTES - ALLÉGATIONS	491
8. PLAN STRATÉGIQUE	497
9. ANNEXES	511
9.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	515
9.2. Annexe 2 – Rapport de l'auditeur indépendant	529



4.7.

GESTION DE L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

LE 19 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

S'assurer que la *Stratégie d'inclusion de logements abordables (Stratégie Ville)* en vigueur ainsi que les stratégies locales en la matière sont appliquées, en vue d'atteindre les objectifs établis par les instances.

RÉSULTATS

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

La *Stratégie Ville* a été adoptée en 2005 et modifiée en 2015 par le comité exécutif. Depuis 2012, huit arrondissements ont également adopté des stratégies locales d'inclusion de logements abordables. En 2018, l'administration municipale annonçait sa *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*. À la suite de nos travaux, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées considérant les principaux aspects suivants :

- Les stratégies locales sont différentes de la *Stratégie Ville*, notamment au regard du type de projets, des seuils d'application, des taux de contribution pour le volet social et pour le volet abordable privé et des taux de contribution financière, ce qui crée de la confusion auprès des promoteurs;
- Des ententes de collaboration ont été conclues entre la Direction de l'habitation et seulement sept arrondissements;
- Des projets de construction assujettis à la *Stratégie Ville* n'ont pas été communiqués assez tôt à la Direction de l'habitation pour que cette dernière puisse négocier et conclure avec les promoteurs, l'inclusion de logements abordables ainsi que des clauses de garanties suffisantes pour sécuriser les terrains visés;
- Pour des projets de construction assujettis à la *Stratégie Ville*, des modifications réglementaires ont été accordées par un des trois arrondissements audités avant d'avoir la confirmation d'une entente d'inclusion de logements abordables signée par le promoteur ainsi que les garanties requises;
- Le processus d'obtention des garanties financières sur l'inclusion de logements abordables ne protège pas toujours la Ville de Montréal en cas de non-respect des engagements pris par les promoteurs;
- Une faible proportion des contributions financières versées au Fonds de contribution depuis 2012, est utilisée;
- Un bilan complet sur les résultats de la *Stratégie Ville* et des stratégies locales depuis leur adoption n'a pas été réalisé pour démontrer les résultats réels et des mécanismes de reddition de comptes relatifs à la *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, n'ont pas été mis en place, notamment en matière de création réelle de logements abordables, et ce, pour permettre une prise de décisions éclairées.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	297
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	300
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	302
3.1. Communication de la <i>Stratégie d'inclusion de logements abordables</i> et des stratégies locales	302
3.2. Négociation et signature d'ententes d'inclusion de logements abordables	310
3.2.1. <i>Stratégie d'inclusion de logements abordables</i>	310
3.2.2. Stratégie locale	322
3.2.3. Fichier de suivi des ententes d'inclusion	328
3.3. Suivi des ententes d'inclusion des logements abordables	329
3.3.1. Stratégie d'inclusion de logements abordables (<i>Stratégie Ville</i>)	329
3.3.2. Stratégie locale	335
3.4. Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels	335
3.5. Reddition de comptes	342
4. CONCLUSION	346
5. ANNEXES	348
5.1. Objectif et critères d'évaluation	348
5.2. Comparaison de la <i>Stratégie d'inclusion de logements abordables</i> avec les stratégies locales d'inclusion pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et l'arrondissement du Sud-Ouest	349



LISTE DES SIGLES

PPCMOI

projet particulier de construction,
de modification ou d'occupation
d'un immeuble

1. CONTEXTE

C'est en vue d'assurer la mise en œuvre des objectifs de la Ville de Montréal (la Ville) en matière de logements abordables et d'inclusion, annoncés dans le Plan d'urbanisme de la Ville¹, que, le comité exécutif a adopté, en 2005, la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*² (*Stratégie Ville*). La stratégie visait :

- la mixité sociale en encourageant le développement, dans les grands sites, d'une gamme diversifiée de logements pour répondre aux besoins de ménages appartenant à différentes tranches de revenu;
- le soutien de la production de logements abordables en facilitant la réalisation de logements sociaux et communautaires et en stimulant la construction de propriétés à prix abordable.

La stratégie relevait une trentaine d'actions, regroupées en sept axes d'intervention³. Les objectifs de cette stratégie étaient de 15 % pour l'inclusion de logements sociaux et communautaires⁴ et de 15 % pour les logements abordables privés⁵ dans le cadre de projets résidentiels de 200 logements et plus, nécessitant une modification réglementaire importante. La stratégie visait à ce que l'inclusion de logements sociaux et communautaires ainsi que de logements abordables privés soit réalisée préférablement sur le site même du projet résidentiel. Précisons que le contexte juridique de l'époque ne permettait pas d'exiger l'inclusion par voie réglementaire, une approche incitative a donc été privilégiée.

La complexité de certains projets de développement et leur incompatibilité avec l'inclusion de logements sociaux et communautaires et de logements abordables privés a amené les responsables à accepter le versement d'une contribution financière pour le volet social et communautaire (15 %) pour que les promoteurs se conforment à la stratégie. En mars 2012, le comité exécutif a adopté la création d'un Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. La création de ce fonds constituait une mesure transitoire en attendant l'adoption éventuelle d'un règlement qui serait proposé

¹ Le Plan d'urbanisme a été adopté par le conseil municipal le 23 novembre 2004.

² Logements abordables : inclus les logements sociaux, communautaires ainsi que les logements abordables privés.

³ Sept axes d'intervention : (1) optimiser les programmes de subvention en habitation; (2) mettre à contribution les terrains municipaux; (3) susciter l'adhésion des grands propriétaires fonciers publics; (4) exploiter le plein potentiel des outils de réglementation et de planification; (5) adapter la prestation de services de la Ville; (6) poursuivre les activités de recherche, de développement et de communication; (7) assurer le monitoring de la stratégie.

⁴ Logements sociaux et communautaires : est une forme de logements abordables, issus de deux programmes gouvernementaux (AccèsLogis et Logement abordable Québec - volet social et communautaire) via des projets de coopératives d'habitation, de sociétés paramunicipales et d'organismes à but non lucratif. Cible les ménages à très faibles et faibles revenus (moins de 35 000 \$). Source : *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, adoptée en 2005.

⁵ Logement abordable privé : le loyer ou l'hypothèque mensuel (incluant les taxes foncières et les frais de chauffage) ne dépasse pas la capacité de payer d'un ménage donné, soit 30 % de son revenu mensuel brut. Cible les ménages à revenus modestes (entre 35 000 \$ et 55 000 \$ approximativement). Source : *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, adoptée en 2005.

en vertu de nouveaux pouvoirs qui devaient être conférés aux municipalités pour imposer l'inclusion aux promoteurs.

Considérant le fait que certains arrondissements avaient adopté des stratégies ou des pratiques locales différentes de la *Stratégie Ville*, et les défis que cette situation présentait, le comité exécutif a adopté, en décembre 2015, des modifications à la *Stratégie Ville*. Les objectifs de la stratégie demeuraient inchangés, soit 15 % pour les logements sociaux et communautaires et 15 % pour les logements abordables privés. Parmi les modifications apportées, le seuil d'application visait dorénavant les projets résidentiels de 100 logements et plus. Aussi, le taux de contribution financière versé au Fonds de contribution était dorénavant établi à 20 % lorsqu'il n'était ni souhaitable ni pertinent d'inclure sur site ou hors site des logements sociaux et communautaires.

Depuis 2012, des arrondissements⁶ ont approuvé des politiques locales d'inclusion de logements abordables alors que d'autres arrondissements ont adopté des modifications à leur stratégie locale. Les pratiques locales demeurent différentes de la *Stratégie Ville*, modifiée par le comité exécutif. Malgré tout, selon des données fournies par la Direction de l'habitation, la *Stratégie Ville* a généré, depuis son adoption en 2005, un potentiel de 6 291 logements sociaux, 5 710 logements abordables privés et des contributions de 19,8 M\$ (en date du 16 novembre 2018). Il s'agit de données provenant des engagements pris par les promoteurs, à partir d'une stratégie dite « incitative ».

Le 8 décembre 2016, le gouvernement du Québec et la Ville ont signé une entente-cadre intitulée « *Réflexe Montréal – Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole* ». Cette entente prévoyait notamment que la Société d'habitation du Québec transfère à la Ville les responsabilités et les budgets relatifs au développement de l'habitation, en vue de poursuivre et d'améliorer ses interventions, notamment en matière de développement de logements sociaux et communautaires. Le premier élément à mettre en œuvre concernait la révision du programme AccèsLogis Québec pour en faire un programme d'aide à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif davantage adapté au contexte de la métropole.

En juin 2017, le gouvernement du Québec a aussi adopté une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷ permettant aux municipalités, si leur Plan d'urbanisme prévoit des orientations en ce sens, d'assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à la conclusion d'une entente sur l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux. La Ville travaille présentement sur l'élaboration d'un projet de règlement sur l'inclusion des logements abordables, sociaux ou familiaux et une modification de son Plan d'urbanisme pour y intégrer les orientations définies à cette fin. Le règlement aura un caractère

⁶ Les arrondissements d'Ahuntsic–Cartierville, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Lachine, du Plateau-Mont-Royal, de Rosemont–La Petite-Patrie, du Sud-Ouest, de Verdun et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

⁷ Par le biais du projet de *Loi 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.*

obligatoire et sa portée d'application sera plus large que la *Stratégie Ville* actuellement en vigueur, puisqu'il s'appliquera à tous les permis de construction résidentielle⁸. L'inclusion de tels logements abordables dans un projet résidentiel peut être remplacée par un versement d'argent ou la cession d'un immeuble à la municipalité pour les fins d'un programme de logements abordables, sociaux ou familiaux. Selon l'échéancier annoncé par la Direction de l'habitation, la modification du *Plan d'urbanisme* et le règlement devraient être adoptés par le conseil municipal, à la fin de l'année 2019.

Le 14 décembre 2017, le conseil d'agglomération adoptait un *Règlement modifiant le Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (nouveau programme) 02-102*. Ce règlement permettait de mettre en place un programme AccèsLogis Québec avec les adaptations nécessaires sur le territoire de l'agglomération. Le programme devenait le nouveau programme AccèsLogis Montréal⁹.

Pour la Ville, ces récentes interventions en habitation devraient contribuer à la mise en œuvre de plusieurs politiques et plans d'action municipaux, dont la *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*. Pour atteindre cet objectif, la *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021* prévoit un ensemble de mesures dont la poursuite de la *Stratégie Ville* actuelle et l'adoption du nouveau règlement pour encadrer et assurer l'inclusion de logements sociaux, abordables ou familiaux.

Au chapitre des compétences, en matière de gestion de l'inclusion de logements sociaux et communautaires ainsi que de logements abordables privés, il importe de préciser ce qui suit :

- En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales* dans certaines agglomérations¹⁰, l'agglomération est responsable du logement social (incluant le logement communautaire). En vertu de cette loi, la Ville, en tant que municipalité centrale, exerce les compétences de l'agglomération non seulement sur son territoire, mais aussi sur celui de toute autre municipalité liée. À la Ville, ces responsabilités sont assumées par l'entremise de la Direction de l'habitation, relevant du Service de la mise en valeur du territoire;
- La gestion du logement abordable privé relève de la compétence du conseil municipal en vertu de l'article 84 de la *Charte de la Ville de Montréal*¹¹ (la *Charte*). Cette responsabilité est également assumée par la Direction de l'habitation;
- Le conseil municipal peut, par règlement, en vertu de l'article 89 de la *Charte* permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet

⁸ Implique les projets de pleins droits : projet conforme à la réglementation d'urbanisme applicable (p. ex. le zonage, la construction, le lotissement) et qui ne nécessite pas de dérogation ou d'approbation additionnelle en vertu d'un règlement d'urbanisme discrétionnaire.

⁹ Entrée en vigueur le 23 avril 2018.

¹⁰ RLRQ, chapitre E-20.001, chapitre II, article 18.

¹¹ RLRQ, chapitre C-11.4.

relatif, notamment, à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le Centre des affaires¹² ou, s'il est situé hors du Centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 15 000 m² ou encore relatif à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement;

- Les conseils d'arrondissements de la Ville en vertu de la Charte ont des compétences, des pouvoirs et des obligations, en matière d'urbanisme. Ils exercent aussi les compétences de la Ville, prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sur le zonage et le lotissement;
- Les arrondissements sont responsables de la délivrance des permis. Ils appliquent les règlements relatifs à la construction en vertu du règlement intérieur de délégation de pouvoirs du conseil municipal aux conseils d'arrondissements. À cet égard, les articles 120 et 121 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dictent les règles à suivre pour délivrer un permis de construction.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gestion de l'inclusion de logements abordables. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification, soutenue par CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la *Stratégie Ville* en vigueur ainsi que les stratégies locales en la matière sont appliquées, en vue d'atteindre les objectifs établis par les instances.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1, du Manuel de CPA Canada - Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

¹² Le Centre des affaires est défini dans cet article de la *Charte*.

Nos travaux d'audit ont porté sur l'application de la *Stratégie Ville* depuis les modifications adoptées par le comité exécutif le 9 décembre 2015. Ils ont aussi porté sur l'application des stratégies de logements abordables (les stratégies locales), adoptées par les arrondissements. Nos travaux ont donc porté sur la période allant de décembre 2015 au 31 octobre 2018, mais pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de septembre 2018 et janvier 2019, mais nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2019.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des unités d'affaires suivantes :

- Direction de l'habitation;
- Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve;
- Arrondissement de Montréal-Nord;
- Arrondissement du Sud-Ouest.

Il est important de préciser qu'entre la fin de la réalisation de nos travaux d'audit et la publication de ce rapport, la Ville a procédé à une réorganisation de certains services de la Ville. Étant donné que nos constats portent sur la période précédant cette réorganisation, les noms des services de cette époque sont employés dans ce rapport. Nos recommandations sont toutefois adressées aux services en fonction de cette réorganisation. Le tableau 1 présente la concordance entre les anciens et les nouveaux services concernés dans le cadre de cet audit. Les autres services, directions ou divisions visés par cet audit, mais non mentionnés dans ce tableau n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation au 1^{er} janvier 2019.

TABLEAU 1 – CONCORDANCE ENTRE LES SERVICES SOUS L'ORGANISATION 2018 ET SOUS L'ORGANISATION 2019

ORGANISATION 2018	ORGANISATION 2019
Service de la mise en valeur du territoire Direction de l'habitation	Service de l'habitation
Service des communications	Service de l'expérience citoyenne et des communications

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein de chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction générale, au Service de l'habitation ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leur mise en œuvre. Une copie du rapport final a également été transmise au directeur général adjoint au Service aux citoyens, à la directrice générale adjointe à la Qualité de vie, à la directrice du Service de la concertation des arrondissements et aux directrices et aux directeurs des arrondissements non directement visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. COMMUNICATION DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES ET DES STRATÉGIES LOCALES

3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

De façon générale, l'application de la *Stratégie Ville* est intimement liée à sa communication auprès des promoteurs et des principaux intervenants impliqués au sein de la Ville. Les objectifs doivent être clairement énoncés et les paramètres doivent être communiqués et expliqués pour que tous contribuent à l'atteinte des objectifs fixés.

Dès son adoption par le comité exécutif en 2005, les grands objectifs de la *Stratégie Ville* étaient clairement énoncés, soient le maintien de la mixité sociale et le soutien de la production de logements abordables. Les cibles étaient de favoriser la construction de 30 % de logements abordables dans les projets résidentiels de 200 logements et plus, qui nécessitaient une modification réglementaire importante. Ce pourcentage correspondait à 15 % de logements sociaux et communautaires et 15 % de logements abordables privés. L'orientation était de privilégier la création de logements abordables dans les projets de construction résidentielle assujettis, pour atteindre les cibles. Lors de l'adoption de la stratégie, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de l'époque avait reçu le mandat de mettre en œuvre la *Stratégie Ville* et d'en assurer le suivi.

En 2015, le comité exécutif a adopté des modifications à la *Stratégie Ville* visant à préciser les modalités de gestion des différents paramètres. Les grands objectifs de la *Stratégie Ville* demeuraient les mêmes et les cibles aussi. Les projets de construction résidentiels assujettis à la *Stratégie Ville* étaient dorénavant ceux de 100 logements et plus (ou comportant 9 000 m² et plus en superficie brute de plancher résidentiel) et qui nécessitaient une modification réglementaire, à la densité, à la hauteur ou à l'usage. D'autres modifications portaient notamment sur le calcul du taux d'inclusion des logements sociaux et communautaires, du taux d'inclusion des logements abordables privés, des contributions financières et des garanties. Le tableau 2 qui suit présente les principales différences entre ces deux versions de la *Stratégie Ville*.

TABLEAU 2 – COMPARAISON ENTRE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DE 2005 ET LES MODIFICATIONS DE 2015

STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES - 2005	STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES – MODIFICATIONS DE 2015
TAUX D'INCLUSION DES LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES	
<p>Sur site : 15 % des unités (en superficie) du projet résidentiel total.</p> <p>Hors site : 17,6 % des unités (en superficie) du projet résidentiel total.</p>	<p>Sur site : 15 % sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet.</p> <p>Hors site : 17,6 % sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet.</p>
TAUX D'INCLUSION DES LOGEMENTS ABORDABLES PRIVÉS	
15 % d'unités abordables dans le projet privé.	15 % du nombre total d'unités privées issues de la modification réglementaire.
CONTRIBUTION FINANCIÈRE	
<p>Paramètres de calcul 15 % du nombre de logements du projet résidentiel total.</p> <p>Écart entre la valeur marchande du terrain constructible/unité et 12 000 \$^[A].</p> <p>** requiert une évaluation de la juste valeur marchande des terrains dans le secteur du projet (au cas par cas).</p>	<p>Paramètres de calcul 20 % sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet.</p> <p>Écart entre la valeur marchande du terrain constructible/unité et 12 000 \$^[A].</p> <p>** requiert une valeur marchande des terrains prédéterminée par secteur de marché (les valeurs doivent être mises à jour à chaque nouveau rôle d'évaluation).</p>
GARANTIE – LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES	
	Basé sur le calcul de la contribution financière
GARANTIE – LOGEMENTS ABORDABLES PRIVÉS	
10 000 \$/logement abordable privé à réaliser.	Valeur prédéterminée par secteur de marché (varie entre 5 000 \$/unité et 20 000 \$/unité)

^[A] Prix du terrain viable dans le programme AccèsLogis.

Au moment de l'adoption des modifications à la *Stratégie Ville*, une opération de communication a été élaborée et diffusée par le Service des communications de la Ville.

Entre 2012 et 2018, des arrondissements ont donné publiquement leur appui à la *Stratégie Ville* et se sont même donné des orientations qui allaient plus loin. S'agissant d'orientations, les arrondissements avaient la compétence de le faire. Ainsi au moment de nos travaux, huit arrondissements ont adopté des stratégies locales. L'examen de ces stratégies révèle des différences au niveau du type de projets assujettis, des seuils d'application (le nombre de logements), des taux de contribution du volet social et du volet abordable ainsi que des taux de contributions financières.

De façon plus spécifique, pour les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, il importe de préciser que l'adoption de stratégies locales se justifiait en raison de la présence de groupes de pression revendicateurs en termes de logements sociaux et communautaires. Ces deux arrondissements ont d'ailleurs été les premiers à adopter une stratégie locale dès 2012.

Toujours pour ces deux arrondissements, nous avons présenté à l'annexe 5.2. une comparaison entre les stratégies locales (en vigueur au cours de la période auditée) et la *Stratégie Ville*. Tout d'abord, nous constatons que les stratégies locales des deux arrondissements ont évolué dans le temps, mais également qu'elles sont différentes. Pour les deux arrondissements, des seuils d'application (en logements) inférieurs à 100 logements sont prévus. Aussi, pour les projets de plus de 100 logements, les paramètres sont appliqués différemment par rapport à la *Stratégie Ville*. Lorsque la Direction de l'habitation est impliquée dans des projets de 100 logements et plus situés dans ces deux arrondissements, elle les désigne comme étant « *Ville plus* ». Précisons que la notion de « *Ville plus* » sera différente pour chacun des deux arrondissements. À titre d'exemple, la *Stratégie Ville* prévoit un taux d'inclusion de logements sociaux de 15 % comparativement à l'arrondissement du Sud-Ouest où le taux est de 20 % ou de 25 % (selon que le terrain soit sur site ou hors site). Notons que pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, ce taux est de 20 %, mais pour les projets de plus de 150 logements. Des différences sont également observées concernant le taux de contributions financières. Une telle situation crée de la confusion chez les promoteurs, une iniquité entre les arrondissements et les promoteurs et aussi du mécontentement. De plus, une telle situation nuit à l'image de la Ville. Aussi, considérant que la Ville a adopté une approche incitative due au contexte juridique, cela rend les négociations plus ardues. Pour les fins de notre rapport d'audit, nous avons comparé la *Stratégie Ville* avec les stratégies locales des deux arrondissements, cependant d'autres différences sont aussi observées avec les autres arrondissements ayant adopté de telles stratégies. Considérant que les logements abordables sont une priorité de l'administration municipale, nous sommes d'avis que la Direction générale devrait prendre les dispositions pour favoriser l'usage de pratiques uniformes en matière de logements abordables pour l'ensemble des unités d'affaires. Parmi les dispositions possibles, il y a certes la réglementation qui pourrait prochainement être approuvée par le conseil municipal, mais comme l'issue ne sera pas connue avant au moins quelques mois, d'autres mesures

pourraient être envisagées. À titre d'exemple, la possibilité d'en faire un enjeu stratégique en vertu de l'article 57.1 de la *Charte* pourrait être envisagée.

« 57.1. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé qui exerce sa fonction ou exécute sa prestation de travail dans le cadre des attributions d'un conseil d'arrondissement, l'autorité du Directeur général de la Ville n'est exercée que dans le cadre de l'accomplissement d'une compétence relevant de l'autorité du conseil de la Ville ou du comité exécutif ou dans le cadre de la réalisation d'un enjeu stratégique. »

Pour ce qui est de l'arrondissement de Montréal-Nord, la *Stratégie Ville* n'a pas été appliquée puisque les projets de construction donnant lieu à des modifications réglementaires n'avaient pas le nombre de logements requis pour y être assujetti ou étaient de pleins droits. Contrairement aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, l'arrondissement de Montréal-Nord n'a pas de stratégie locale en vigueur. Un plan stratégique 2016-2025, adopté par le conseil d'arrondissement en janvier 2017, fait état d'un projet de développement résidentiel d'envergure (plus de 100 logements), pouvant comporter des logements sociaux, sans toutefois faire référence à la *Stratégie Ville*. Une telle situation n'envoie pas un message clair quant au respect des orientations de la Ville en matière d'inclusion des logements abordables. Nous sommes d'avis que l'arrondissement devra donc s'assurer de respecter tous les paramètres de la *Stratégie Ville*.

Considérant les stratégies en vigueur au moment de nos travaux, nous avons évalué dans quelle mesure elles étaient diffusées et communiquées aux promoteurs (actuels et potentiels) et aussi aux intervenants impliqués dans le processus.

Pour ce qui est de la *Stratégie Ville*, nous constatons que la version originale de 2005 et le document présentant les modifications de 2015 sont disponibles sur le site Web de la Direction de l'habitation. Par contre, nous constatons que ces documents ne sont pas faciles à comprendre pour les utilisateurs et laissent place à interprétation. Selon les informations obtenues, des rencontres avec les arrondissements auraient été effectuées autour de 2015, mais depuis ce temps, il n'y aurait pas eu de séances d'informations visant à expliquer les modalités d'application de la *Stratégie Ville*. Nos travaux ont révélé qu'un guide sur la *Stratégie Ville* a été préparé en 2018 par la Direction de l'habitation, mais n'a pas été diffusé aux arrondissements, en raison du prochain règlement à faire adopter. Nous croyons qu'en attendant l'entrée en vigueur de ce règlement, il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes de formation et d'information sur l'application de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) pour favoriser une bonne compréhension et une bonne interprétation par les ressources impliquées en arrondissement.

Pour ce qui est des stratégies locales d'inclusion des arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, nous avons constaté qu'elles avaient été adoptées en 2012 par leurs conseil d'arrondissement, puis mises à jour, respectivement en 2018 et en 2016. Pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, une présentation publique a été effectuée. Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, un document explicatif est remis aux promoteurs lorsqu'ils s'y présentent. Toutefois, nous constatons, pour les deux

arrondissements, que ces stratégies ne sont pas disponibles pour consultation sur leur site Web. En attendant de connaître l'issue de la réglementation, nous sommes d'avis qu'elles devraient être diffusées sur le site Web des arrondissements.

Pour ce qui est de la communication des paramètres de la *Stratégie Ville* et des stratégies locales, l'arrondissement est la première porte d'entrée pour un promoteur. Ainsi lorsqu'il présente un projet de construction résidentielle assujéti à l'une des stratégies, les grandes lignes de la stratégie devraient lui être expliquées. S'il s'agit d'un projet assujéti à la *Stratégie Ville* et qu'il y a une demande de modifications réglementaires, le fonctionnement actuel prévoit que la Direction de l'habitation soit impliquée pour expliquer les divers scénarios d'inclusion et amorcer les négociations menant à la conclusion d'une entente d'inclusion.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons examiné si les projets assujétis à la *Stratégie Ville* étaient communiqués en temps opportun à la Direction de l'habitation. Pour ce faire, nous avons examiné quatre projets réalisés dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et huit dans l'arrondissement du Sud-Ouest. Pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, nos travaux démontrent que les scénarios d'inclusion avaient déjà été discutés et décidés entre l'arrondissement et le promoteur, avant même d'impliquer la Direction de l'habitation. Un tel fonctionnement fait en sorte que l'arrondissement peut avoir négocié certains aspects de la stratégie avec les promoteurs et que la Direction de l'habitation se retrouve devant le fait accompli rendant la négociation plus difficile. Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, les personnes rencontrées affirment expliquer la stratégie locale pour tous les projets qui visent des seuils de 8 logements à plus de 100 logements, peu importe qu'ils soient de pleins droits ou non. Nos travaux ne nous permettent cependant pas de conclure avec certitude que la Stratégie (Ville ou locale) a été expliquée aux promoteurs avant d'impliquer la Direction de l'habitation.

Il importe de mentionner à cette étape que la Direction de l'habitation a conclu des ententes de collaboration avec sept arrondissements¹³, dont l'arrondissement du Sud-Ouest. Par ces ententes, les parties conviennent de collaborer selon leur compétence afin d'assurer la conclusion et la gestion d'ententes d'inclusion pour des projets à autoriser ou à réaliser en conformité avec la *Stratégie Ville* ou avec la stratégie locale. Les parties y ont convenu des engagements par rapport aux rôles et aux responsabilités de chacun, dont celui d'expliquer la stratégie, selon les scénarios prévus.

Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne pratique et que de telles ententes devraient être convenues avec l'ensemble des arrondissements puisque tous contribuent à l'atteinte des objectifs en matière de logements abordables.

¹³ Les arrondissements d'Ahuñtsic-Cartierville, de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal, de Saint-Léonard, du Sud-Ouest, de Ville-Marie et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.B.** Nous recommandons à la Direction générale de prendre des dispositions pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* afin de favoriser l'usage de pratiques uniformes pour l'ensemble des unités d'affaires, d'en assurer une équité envers les promoteurs et surtout une plus grande cohérence sur l'ensemble du territoire de la Ville.
- 3.1.C.** Nous recommandons au Service de l'habitation de rendre disponible un guide sur l'application de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* et aussi de tenir périodiquement des séances d'information sur cette Stratégie afin d'uniformiser la compréhension et l'interprétation par les utilisateurs et de les sensibiliser à l'importance de leur contribution dans l'atteinte des objectifs en matière de logements abordables.
- 3.1.D.** Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest de rendre disponible, dépendamment de l'issue de la réglementation à venir, leur stratégie locale d'inclusion de logements abordables sur leur site Web, afin d'assurer une plus grande transparence du processus de modification réglementaire.
- 3.1.E.** Nous recommandons à l'arrondissement de Montréal-Nord d'appliquer la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* afin de respecter les orientations de l'administration municipale.
- 3.1.F.** Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les mesures nécessaires pour conclure des ententes de collaboration avec l'ensemble des arrondissements, précisant les responsabilités de chacun en lien avec la conclusion et la gestion des ententes d'inclusion de logements abordables afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Ville.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.B.

Direction générale

Afin de faciliter la mise en œuvre de la Stratégie d'inclusion, de favoriser l'usage de pratiques uniformes, d'assurer une équité envers les promoteurs et une plus grande cohérence dans l'application de la Stratégie d'inclusion sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal, la Direction générale mandatera le Service de l'habitation, en collaboration avec le Service de la concertation des arrondissements, afin de rédiger une directive destinée à l'ensemble des arrondissements. Cette directive décrira clairement les responsabilités du Service de l'habitation et des arrondissements dans l'application de la Stratégie d'inclusion et rappellera l'importance de respecter les paramètres de la Stratégie afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Ville de Montréal en matière d'inclusion. La Direction générale assurera la diffusion de cette directive. (Échéancier prévu : novembre 2019)

3.1.C.

Service de l'habitation

Le Service de l'habitation a préparé un guide sur l'application de la Stratégie d'inclusion. Celui-ci sera mis à jour et publié sur le site Internet de la Ville de Montréal, sur la page traitant de la Stratégie d'inclusion à la suite de sa révision dans la foulée de l'adoption du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux.

Le guide sera aussi transmis aux directeurs de l'Aménagement urbain et des services aux entreprises de tous les arrondissements, par courriel.

Une formation sur l'inclusion sera présentée à l'une des rencontres mensuelles des Directions de l'aménagement urbain et des services aux entreprises. (Échéancier prévu : novembre 2019)

3.1.D.

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

La Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises s'assurera que le tableau qui présente les objectifs de la stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et abordables soit intégré dans le site Web de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, afin d'être facilement accessible. (Échéancier prévu : mai 2019)

Arrondissement du Sud-Ouest

La stratégie locale originale de 2012 ainsi que celle révisée de 2016 étaient déjà en ligne sous l'onglet «Toutes les publications / Affaires et économie ». (Échéancier prévu : terminé)

3.1.E.**Arrondissement de Montréal-Nord**

Réaliser une analyse comparée des différentes stratégies locales des arrondissements voisins avec la collaboration du Service de l'habitation. **(Échéancier prévu : septembre 2019)**

Identifier les sites potentiels de requalification, particulièrement aux abords des boulevards Henri-Bourassa, Pie IX, Industriel et dans le secteur Albert-Hudon. **(Échéancier prévu : septembre 2019)**

Assurer la cohérence de la stratégie locale de l'arrondissement de Montréal-Nord avec les orientations du futur règlement d'inclusion et la période de transition précédant son application. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

Définir le seuil acceptable des projets qui seront soumis à la stratégie locale sur l'inclusion. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

Impliquer les acteurs du territoire notamment à travers le comité fierté habitation qui rassemble les principaux groupes de ressources techniques en immobilier communautaires ainsi que les organismes porteurs de projets de logements sociaux et abordables dans l'élaboration de la stratégie locale. **(Échéancier prévu : en continu)**

Présenter les orientations à l'ensemble de la communauté et partenaire lors d'un rendez-vous Priorité Habitation. **(Échéancier prévu : mars 2020)**

Adopter la stratégie locale d'inclusion de Montréal-Nord. **(Échéancier prévu : juin 2020)**

3.1.F. Service de l'habitation*1 - Mesure temporaire :*

Plusieurs étapes sont requises afin de conclure une entente de collaboration avec un arrondissement, notamment la présentation de l'entente de collaboration, son cheminement jusqu'aux élus, le retour des commentaires, les modifications et enfin la signature de l'entente. Ces étapes prennent en moyenne six mois, parfois plus, pour se conclure. Vu l'imminence de la transition de la Stratégie d'inclusion vers un règlement sur l'inclusion, et pour accélérer la diffusion de l'information aux divers paliers administratifs et politiques en arrondissement, le Service de l'habitation préconise l'envoi d'une directive aux arrondissements résumant les responsabilités de chacun et l'importance de respecter les paramètres minimaux de la Stratégie afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Ville en matière d'inclusion. La Direction générale sera sollicitée par le Service de l'habitation pour transmettre cette directive aux arrondissements. (Échéancier prévu : mai 2019)

2 - Mesure permanente :

L'entrée en vigueur et l'application du règlement établira de façon définitive les responsabilités de chacun. (Échéancier prévu : mars 2021 suite à l'entrée en vigueur du règlement)

3.2. NÉGOCIATION ET SIGNATURE D'ENTENTES D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

3.2.1. STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Les projets assujettis à la *Stratégie Ville* sont ceux qui pour se réaliser requièrent des modifications réglementaires à la densité, la hauteur ou l'usage. Comme la *Stratégie Ville* est appliquée selon une approche incitative, la Ville doit déployer des efforts auprès des promoteurs afin que ceux-ci adhèrent à l'inclusion de logements abordables au sein de leurs projets résidentiels.

L'actuel contexte légal n'oblige pas les promoteurs à réaliser des logements abordables au sein de leurs projets résidentiels. Les arrondissements, comme nous venons de le souligner, peuvent donc adopter des modifications réglementaires sans pour autant que cela se solde par une entente d'inclusion. Cependant, une telle approche ne favorise pas l'orientation de la Ville qui est de créer des logements abordables et compromet l'atteinte des cibles établies.

Il existe divers mécanismes par lesquels les modifications réglementaires sont adoptées par les instances de la Ville, tels :

- un règlement municipal adopté par le conseil municipal, en vertu de l'article 89 alinéa 3, de la *Charte*:
 - Cet article stipule que le conseil de la Ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le Centre des affaires ou, s'il est situé hors du Centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 15 000 m².
- modification au *Plan d'urbanisme* de la Ville via l'adoption d'un *Plan particulier d'urbanisme*, par le conseil municipal;
- adoption par un conseil d'arrondissement d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) :
 - Ce mécanisme vise à permettre, à certaines conditions, qu'un projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à la réglementation d'urbanisme de l'arrondissement par exemple, relativement à la superficie, à la hauteur du bâtiment, au nombre d'unités ou au zonage. Une demande de PPCMOI doit être remplie par le propriétaire ou son mandataire. Cette demande est analysée et recommandée au conseil d'arrondissement par le comité consultatif d'urbanisme. Un premier projet de résolution est adopté par le conseil d'arrondissement. Suite à cette adoption, le projet est soumis à une consultation publique, ce qui donne lieu à l'adoption d'un second projet de résolution par le conseil d'arrondissement. S'il y a lieu, le projet est susceptible d'une approbation référendaire. Suite à cette procédure, le conseil d'arrondissement adopte de façon finale le PPCMOI.

Il est à noter que d'autres incitatifs peuvent se greffer au sein d'un projet résidentiel comportant l'inclusion de logements abordables. À titre d'exemple, une dérogation quant à la dimension des stationnements ou encore quant à un pourcentage requis d'espaces verts. Aussi, dépendant de l'envergure du projet, la Ville pourra, conformément aux règlements en vigueur, rembourser au promoteur le coût des infrastructures (sur présentation de pièces justificatives) et accorder un congé de frais de parcs en regard avec la portion reliée aux logements sociaux et communautaires.

Une fois les explications préliminaires sur la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) fournie au promoteur par l'arrondissement, les négociations par la Direction de l'habitation ont lieu parallèlement au processus de modifications réglementaires. Le point de départ des négociations est d'expliquer au promoteur que l'adoption des modifications réglementaires, dont il souhaite bénéficier, sont accordées sur une base discrétionnaire. Les modifications réglementaires que la Ville ou l'arrondissement concèdent aux promoteurs constituent pour eux des occasions de développements résidentiels à moindre coût. En effet, une fois les modifications réglementaires adoptées, la valeur marchande des terrains augmente notamment lorsqu'un changement d'usage est accordé. Il est donc important que ce processus soit également bénéfique pour la Ville, en obtenant un engagement sérieux de la part du promoteur à participer à l'inclusion de logements abordables de la Ville. L'adoption des modifications devrait être précédée d'une entente d'inclusion signée et de l'obtention de garanties auprès du promoteur, afin qu'il respecte ses engagements.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons sélectionné des projets assujettis (100 logements ou plus ou superficie de plus de 9 000 m²) à la *Stratégie Ville*, et localisés dans les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest. Notre échantillon comprend 12 projets résidentiels et se décline en 4 projets pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et 8 projets pour l'arrondissement du Sud-Ouest. Dans cette section nous avons traité de 3 aspects, soit la négociation des diverses formes d'engagements prévus à la *Stratégie Ville*, la négociation des clauses prévues aux ententes d'inclusion et finalement la signature des ententes ou des accords de développement. Le détail des résultats de nos travaux est décrit dans chacune des sections et les recommandations se retrouvent à la fin de cette section.

NÉGOCIATIONS DES DIVERSES FORMES D'ENGAGEMENTS PRÉVUS À LA STRATÉGIE VILLE

Les négociations avec le promoteur portent sur les opportunités d'inclusion de logements abordables, selon les diverses formes d'engagements prévus à la *Stratégie Ville* :

LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

TERRAIN SUR SITE

La Direction de l'habitation examine avec le promoteur, la possibilité d'isoler un terrain à l'intérieur du projet pouvant contenir la superficie requise en vertu de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus), pour construire un immeuble contenant des logements sociaux et communautaires. Parmi les types d'engagements discutés, il y a soit :

- la vente d'un terrain à la Ville, à des fins de logements sociaux et communautaires, selon un mode de calcul du prix de vente prévu à la *Stratégie Ville*. Ce terrain doit être prêt à construire, desservi en infrastructures et décontaminé;
- la construction d'un projet clé en main par le promoteur sur ce même terrain et à la vente, par la suite, à un organisme communautaire désigné par la Ville.

TERRAIN HORS SITE

Si un terrain sur site n'a pas la superficie requise ou si le scénario est non souhaitable ou non pertinent, la Direction de l'habitation se renseigne auprès du promoteur si un terrain hors site (autre emplacement dans le secteur) est disponible pour les mêmes types d'engagements qu'au point précédent.

Que le terrain soit sur site ou non, qu'il s'agisse de vente de terrain ou d'une construction clé en main, des analyses plus poussées doivent être effectuées afin d'évaluer la faisabilité et la viabilité potentielle du volet social et communautaire. À cette étape, des ressources de la Direction de l'habitation, responsables du programme AccèsLogis, peuvent être impliquées à des fins d'expertise.

CONTRIBUTION FINANCIÈRE

Cette option est celle retenue si la vente d'un terrain ou la construction en mode clé en main sur site ou hors site de la part du promoteur n'est ni souhaitable ou ni pertinent.

LOGEMENTS ABORDABLES PRIVÉS

La Direction de l'habitation discute avec le promoteur afin que celui-ci construise des logements abordables privés au sein de son projet résidentiel selon les paramètres de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus).

Le but de la *Stratégie Ville* est de mettre en place des moyens pour que la Ville atteigne son objectif de création de logements sociaux et communautaires ainsi qu'abordables privés. Les négociations avec les promoteurs doivent être orientées en ce sens en conformité avec les paramètres prévus à la *Stratégie Ville*.

Au cours de notre audit, nous avons recherché des évidences indiquant que les diverses formes d'engagements énoncés précédemment ont été discutées avec les promoteurs avant la conclusion d'une entente d'inclusion de logements abordables. Pour les logements sociaux et communautaires, il s'agit de la vente d'un terrain, la réalisation selon le mode clé en main ou la contribution financière. Pour les logements abordables privés, les discussions portent sur le nombre total d'unités privées et le nombre de logements abordables privés.

Pour faire suite à l'analyse des projets résidentiels inclus dans la portée de la présente mission, nous avons été en mesure d'obtenir des courriels ainsi que les multiples versions d'ententes d'inclusion de logements abordables démontrant la tenue de rencontres ou d'échanges avec les promoteurs.

Cependant, les documents obtenus ne nous permettent pas d'apprécier les efforts mis de l'avant afin de favoriser l'adhésion des promoteurs à la création de logements sociaux et communautaires. Nous sommes d'avis que les diverses formes d'engagements négociés par la Direction de l'habitation auprès des promoteurs devraient être davantage documentées. Dans un même ordre d'idées, nous considérons que, lorsque les négociations avec les promoteurs mènent à une contribution financière, les raisons faisant en sorte que la vente de terrain ou la réalisation des logements en mode clé en main n'a pas été retenue devraient être documentées. La contribution financière n'est pas l'option devant être privilégiée, puisque celle-ci reporte dans le temps la construction de logements sociaux et communautaires.

NÉGOCIATION DES CLAUSES PRÉVUES AUX ENTENTES D'INCLUSION

L'issue des négociations se traduit par le contenu des clauses prévues aux ententes d'inclusion ou dans les accords de développement¹⁴ conclus avec la Ville. Les ententes d'inclusion (ou accord de développement) comportent des clauses sur les engagements des promoteurs ainsi que des clauses de garanties relatives à ces engagements.

1. Engagements des promoteurs - Logements sociaux et communautaires

Les engagements des promoteurs portent sur le niveau d'inclusion requis en fonction des paramètres de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) et sur la forme selon laquelle les promoteurs réaliseront l'inclusion pour le volet social et communautaire. Les formes d'inclusion sont décrites ci-dessous :

- Le promoteur cède un terrain à la Ville ou à un organisme que cette dernière désigne. Des clauses indiquent généralement :
 - le prix maximum pour acquérir le terrain (il est fixé selon la capacité à payer des organismes selon le programme AccèsLogis, soit 12 000 \$/unité);
 - un délai pour acquérir le terrain.
- Le promoteur réalise les logements sociaux et communautaires en mode clé en main. Des clauses prévoient généralement :
 - une date butoir afin que le promoteur signe une convention avec un organisme;
 - la vente du terrain à la Ville ou à un organisme qu'elle désigne si le promoteur excède le délai ou ne veut plus réaliser les logements sociaux et communautaires en mode clé en main;
 - si le terrain est vendu, la même approche s'applique que pour la vente du terrain comme expliqué précédemment.
- Le promoteur effectue une contribution financière. Des clauses indiquent le détail du calcul, comprenant, la superficie brute totale de plancher résidentiel, le pourcentage de la contribution et l'écart de la valeur marchande par rapport à la capacité à payer des organismes selon le programme AccèsLogis.

2. Engagements des promoteurs – Logements abordables privés

L'entente d'inclusion (ou accord de développement) indiquera le nombre de logements abordables privés ainsi que la possibilité de répartir ces unités, selon la préférence du promoteur, à l'intérieur du projet.

¹⁴ Les projets d'envergure font l'objet d'accords de développement entre la Ville et les promoteurs. Ces accords sont des documents contractuels comprenant des clauses spécifiques sur différents aspects du développement, dont l'inclusion de logements abordables.

3. Garanties financières des engagements - Logements sociaux et communautaires

Le type de garantie exigée est différent selon que l'engagement du promoteur soit de vendre un terrain, d'effectuer la réalisation des logements sociaux et communautaires en mode clé en main ou de verser une contribution financière lorsque l'inclusion n'est pas possible.

Si le promoteur vend un terrain ou réalise les logements sociaux et communautaires selon un mode clé en main, une clause de garantie peut prévoir soit :

- une hypothèque de 1^{er} rang (le montant correspond au calcul de la contribution financière);
- une lettre de garantie financière (le montant correspond au calcul de la contribution financière);

Depuis quelque temps, la Direction de l'habitation vise à obtenir, lorsque possible, une hypothèque de 1^{er} rang au lieu d'une garantie financière dans le cas où le promoteur s'engage à céder un terrain ou à effectuer la réalisation de logements sociaux et communautaires en mode clé en main pour le lot social désigné. La Ville sécurise ainsi le terrain en cas de défaut du promoteur.

L'entente d'inclusion prévoit également le délai pour lequel la garantie doit être obtenue (normalement 10 jours avant l'adoption des modifications réglementaires);

De plus, l'entente indique que les obligations des promoteurs pour la vente du terrain ou la réalisation des logements sociaux et communautaires en mode clé en main cessent et les garanties sont libérées lorsque :

- le promoteur conclut une convention avec un organisme et que l'engagement définitif des subventions en vertu du programme AccèsLogis est confirmé;
- le terrain est vendu à la Ville ou à un organisme;
- la Ville décide de ne pas acquérir le terrain;
- les modifications réglementaires du projet ne sont pas adoptées.

Si le promoteur effectue une contribution financière, une clause indique à quel moment la garantie doit être obtenue (normalement 10 jours avant l'adoption des modifications réglementaires) et également à quel moment celle-ci doit être versée par la suite.

4. Garanties financières des engagements - Logements abordables privés

Il y a une seule clause de garantie pour les logements abordables privés spécifiant qu'il s'agit d'une lettre de garantie financière normalement exigible lorsque le promoteur effectue une demande de permis pour les logements privés. La clause prévoit que la formule pour établir cette garantie est basée sur le taux d'inclusion requis selon les paramètres de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) et d'un montant fixe par unité.

Lors de nos travaux, nous avons analysé les ententes d'inclusion de logements abordables et les accords de développement en lien avec la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) concernant les projets sélectionnés, afin de nous assurer que les principales clauses mentionnées précédemment s'y retrouvaient et que les calculs et les montants étaient adéquats. Nos constatations se détaillent comme suit :

1. Engagements des promoteurs - Logements sociaux et communautaires

- Toutes les ententes d'inclusion de logements abordables contenaient des clauses prévues indiquant les engagements de la part des promoteurs à l'égard des logements sociaux et communautaires;
- Pour la quasi-totalité des ententes d'inclusion de logements abordables, soit 11 projets sur 12, les calculs et le montant à l'égard des engagements pour le volet social sont adéquats.

Une dérogation a été notée pour un projet dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités) pour lequel nous n'avons pas été en mesure de corroborer la superficie sociale servant à établir le prix de vente du terrain.

2. Engagements des promoteurs - Logements abordables privés

- La quasi-totalité des ententes d'inclusion de logements abordables, soit 11 ententes sur 12, contiennent des clauses indiquant les engagements de la part des promoteurs.

Une dérogation a cependant été constatée pour un projet dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités) n'avait aucune clause dans l'entente d'inclusion pour les logements abordables privés. L'absence de cette clause ne respecte pas les paramètres de la *Stratégie Ville*;

- Toutes les ententes d'inclusion, sauf pour la dérogation ci-haut, font l'objet de calculs adéquats à l'égard du nombre de logements abordables privés.

3. Garanties financières - Logements sociaux et communautaires

Plus de la moitié des ententes d'inclusion contiennent des clauses de garanties financières à l'égard des logements sociaux et communautaires, soit 7 ententes sur 12. Pour ces ententes, les calculs sont adéquats, sauf pour un projet dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités), pour lequel le calcul de la garantie ne respectait pas les paramètres de la *Stratégie Ville* et conséquemment celle-ci n'est pas suffisante. De plus, pour ce projet, nous avons noté la dérogation suivante :

- Le terrain devant servir à la réalisation des logements sociaux et communautaires en mode clé en main, est garanti par une garantie financière et non une hypothèque de 1^{er} rang, ce qui ne sécurise pas le terrain pour la Ville. D'ailleurs, au moment de nos travaux, le terrain avait été vendu à une tierce partie, et ce, sans que l'arrondissement et la Direction de l'habitation en aient été avisés. Bien qu'une garantie financière ait été exigée, le montant établi n'était pas suffisant pour acquérir un autre terrain de la même superficie. De plus, l'entente prévoit le versement de la garantie financière au moment du dépôt de la demande de permis de la première phase et non pas avant l'adoption des modifications réglementaires;

Les dérogations concernant les cinq ententes n'ayant pas de clauses de garanties se détaillent comme suit :

- Pour quatre ententes d'inclusion (1 239 unités) découlant d'un accord de développement dans l'arrondissement du Sud-Ouest, le versement des contributions financières a été demandé au promoteur à la signature des ententes. Aucune garantie financière n'était initialement prévue à cet accord de développement. Au moment de nos travaux d'audit, la Direction de l'habitation n'a pas été en mesure de nous fournir les évidences qu'elle avait été partie prenante aux discussions entourant l'élaboration de l'accord de développement et conséquemment la clause de garantie. Advenant qu'il y ait des phases subséquentes, la Ville ne disposerait pas de leviers en cas de défaut de la part du promoteur;
- Pour un autre projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (825 unités) :
 - L'accord de développement ne contient aucune garantie pour les logements sociaux et communautaires. Selon les informations obtenues, au cours des négociations, des discussions concernant une clause de garantie auraient eu lieu entre la Direction de l'habitation et l'arrondissement du Sud-Ouest. Nous n'avons pu en obtenir l'évidence. La Direction de l'habitation négocie à nouveau avec le promoteur quant à la possibilité de réaliser les logements sociaux en mode clé en main. Selon nous, il y aurait lieu lors des négociations, de tenter d'obtenir une hypothèque de 1^{er} rang afin de sécuriser les terrains en cas de défaut de la part du promoteur.

4. Garanties financières - Logements abordables privés

La quasi-totalité des ententes d'inclusion, soit 10 projets sur 12, contiennent des clauses à l'égard des garanties financières de logements abordables privés. Nous avons observé les deux dérogations suivantes :

- Pour un projet dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités), l'entente d'inclusion ne contenait aucune clause de garantie à l'égard des logements abordables privés puisqu'il n'y avait pas d'engagements sur ce volet;
- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (825 unités), l'accord de développement ne contient aucune garantie pour les logements abordables privés.

La Direction de l'habitation négocie à nouveau avec le promoteur, nous croyons qu'il y aurait lieu de négocier l'obtention de la garantie à l'égard du volet abordable privé.

SIGNATURE DES ENTENTES D'INCLUSION OU ACCORDS DE DÉVELOPPEMENT

Pour ce qui est de la signature des ententes d'inclusion, celles-ci sont signées par la directrice de la Direction de l'habitation depuis le 13 septembre 2017 faisant suite à une délégation de pouvoirs adoptée (CE17 1634) en vertu du Règlement modifiant le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (RCE 02-004).

Auparavant, les ententes d'inclusion à l'égard des logements abordables étaient signées seulement par le promoteur. Les ententes d'inclusion étaient alors unilatérales. La délégation de pouvoirs à la Direction de l'habitation rend les ententes d'inclusion bilatérales. Rappelons que la *Stratégie Ville* est adoptée par le comité exécutif.

Également, avant le 13 septembre 2017, lorsque des clauses d'inclusion de logements abordables étaient contenues dans les accords de développement, elles étaient approuvées par l'instance de qui relevait le projet de construction.

Lors de nos travaux, nous avons examiné les ententes d'inclusion ou les accords de développement afin de nous assurer qu'ils étaient signés par les instances appropriées et que les modifications réglementaires avaient été adoptées après la signature d'une entente d'inclusion ou d'un accord de développement. De plus, nous avons validé que les modifications réglementaires avaient elles aussi fait l'objet d'une approbation par les instances appropriées.

Faisant suite à nos travaux nous pouvons conclure que :

- toutes les ententes d'inclusion ou les accords de développement ont été signés par les responsables appropriés;
- toutes les modifications réglementaires ont été approuvées par les instances appropriées;
- toutes les modifications réglementaires ont mené à des ententes d'inclusion de logements abordables;
- toutes les modifications réglementaires ont été adoptées, une fois les ententes d'inclusion ou les accords de développement signés.

En conclusion à l'égard des négociations et la signature des ententes :

Lorsque des ententes sont conclues sans respecter les paramètres de la *Stratégie Ville* et que des modifications réglementaires ont été consenties, cela occasionne des situations d'iniquités envers les autres promoteurs qui ont respecté la *Stratégie Ville*. Nous sommes d'avis que lorsque ces situations se produisent, les ententes d'inclusion ainsi conclues ne sont pas dans le meilleur intérêt de la Ville.

Par ailleurs, les accords de développement examinés ne disposaient pas toujours de clauses de garanties pour l'inclusion de logements abordables. L'absence de clauses de garanties ne permet pas à la Ville de disposer de levier envers les promoteurs si ceux-ci renoncent à respecter leurs engagements. L'atteinte des cibles, par la stratégie d'inclusion et l'orientation de la Ville, se retrouve fragilisée.

Des engagements à l'égard de projets sociaux, où le promoteur s'engage à vendre un terrain ou à réaliser les logements sociaux en mode clé en main, ne disposent pas toujours de garanties adéquates. L'option d'obtenir une hypothèque de 1^{er} rang n'a pas toujours été envisagée, lorsque possible. En l'absence de garanties adéquates, la Ville n'est pas en mesure de sécuriser les terrains si le promoteur ne respecte pas ses obligations.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.1.B.** Nous recommandons au Service de l'habitation de documenter les discussions avec les promoteurs à l'égard des divers scénarios d'engagement pour le volet social, incluant les raisons qui ont mené à des contributions financières, afin de démontrer les efforts déployés pour atteindre les cibles de logements abordables.
- 3.2.1.C.** Nous recommandons au Service de l'habitation, à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement du Sud-Ouest de s'assurer que les projets de construction assujettis à la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* se conforment aux paramètres établis afin d'éviter les iniquités entre les promoteurs.
- 3.2.1.D.** Nous recommandons au Service de l'habitation et à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve de documenter les calculs et les montants appuyant les engagements des promoteurs pour le volet social et communautaire, afin de démontrer l'application des paramètres de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*.
- 3.2.1.E.** Nous recommandons au Service de l'habitation d'une part, de négocier préférablement une hypothèque de 1^{er} rang à l'égard des projets sociaux dont l'engagement du promoteur est de céder un terrain ou de réaliser les unités en mode clé en main, et d'autre part, de sensibiliser les arrondissements à également adopter cette approche afin d'assurer la suffisance de la garantie.
- 3.2.1.F.** Nous recommandons au Service de l'habitation, à l'égard des prochains accords de développement, de consigner l'évidence que les paramètres de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* ont été discutés avec les unités d'affaires impliquées afin de conserver l'historique des décisions prises à l'égard des projets de construction pour être en mesure d'en rendre compte, s'il y a lieu.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.B. **Service de l'habitation**

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers.

Celle-ci comprendra les informations suivantes :

- *Tableau de calcul des contributions;*
- *Statistiques du projet;*
- *Note explicative sur le calcul des contributions au besoin;*
- *Note expliquant le choix du type de contribution demandée au promoteur en matière de logements sociaux;*
- *Note expliquant le choix du type de garantie demandée au promoteur en matière de logements sociaux;*
- *En présence d'un accord de développement, une note confirmant que les paramètres de la Stratégie d'inclusion ont été discutés avec l'arrondissement. (Échéancier prévu : juin 2019)*

3.2.1.C. **Service de l'habitation**

Tous les arrondissements seront sensibilisés à ce sujet via la transmission de la directive qui sera demandée à la Direction générale par le Service de l'habitation (point 3.1.F. de la présente).

(Échéancier prévu : novembre 2019)

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

La stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et abordables de l'arrondissement présente des objectifs d'inclusion qui sont plus exigeants que ceux de la Stratégie d'inclusion de logements abordables, actuellement appliquée par le Service de l'habitation de la Ville.

L'arrondissement s'assurera que sa stratégie locale sera concordante avec les nouveaux objectifs de la Stratégie d'inclusion qui seront reconduits dans le projet de règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial, pour lequel un avis de motion est prévu le 17 juin prochain au conseil municipal. (Échéancier prévu : juillet 2019)

Arrondissement du Sud-Ouest

Cette recommandation fait référence aux garanties financières.

Pour les projets visant soit une contribution financière, la réalisation de logements sociaux ou de logements abordables, des garanties financières seront exigées en conformité avec les paramètres établis par le Service de l'habitation. L'arrondissement souhaite toutefois énoncer que la collaboration et le soutien du Service de l'habitation seront nécessaires pour le suivi des garanties. (Échéancier prévu : avril 2019)

3.2.1.D. Service de l'habitation

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers. Celle-ci comprendra notamment un tableau de calcul des contributions et les statistiques du projet. (Échéancier prévu : juin 2019)

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

Toutes les contributions financières de promoteurs au Fonds d'inclusion de la Stratégie d'inclusion pour des projets qui nécessitent des modifications réglementaires à l'usage, la hauteur ou la densité, conditionnelles à l'adoption de projet particulier d'urbanisme, Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, font l'objet d'entente d'inclusion (engagements relatifs à la stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et abordables dans les nouveaux projets résidentiels). Les ententes d'inclusion précisent tous les calculs des engagements relatifs aux logements sociaux et communautaires ainsi que les engagements relatifs aux logements abordables privés. Suite à l'encaissement des montants de contributions, une copie des ententes est transmise au Service de l'habitation. Une documentation supportant le calcul sera conservée au dossier. (Échéancier prévu : mars 2019)

3.2.1.E. Service de l'habitation

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers. Celle-ci comprendra notamment une note expliquant le choix du type de garantie demandée au promoteur. (Échéancier prévu : juin 2019)

Cette recommandation sera transmise aux arrondissements via la formation sur la Stratégie d'inclusion qui sera présentée aux Directions de l'aménagement urbain et des services aux entreprises. (Échéancier prévu : novembre 2019)

3.2.1.F. Service de l'habitation

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers. Lorsque des accords de développements négociés par les arrondissements contiendront des exigences en matière d'inclusion de logements sociaux et abordables, la fiche comprendra notamment une note expliquant que les paramètres de la Stratégie d'inclusion ont été discutés avec l'arrondissement. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.2.2. STRATÉGIE LOCALE

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Aux fins de nos travaux d'audit, seul l'arrondissement du Sud-Ouest avait autorisé des projets assujettis à sa stratégie locale. Il est à noter que pour la période auditée, l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve avait un seul projet assujetti à sa stratégie locale, mais puisqu'il était en phase planification, nous ne l'avons pas examiné.

Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, notre échantillon pour les projets assujettis à la stratégie locale est de trois projets résidentiels, soit deux projets ayant bénéficié de modifications réglementaires et un projet de plein droit.

Pour nos travaux à l'égard des projets assujettis à la stratégie locale, nous avons voulu obtenir l'assurance que les principales étapes sous la responsabilité de l'arrondissement en vertu de l'entente de collaboration signée avec la Direction de l'habitation ont été appliquées de façons adéquates.

Pour ce qui est des projets assujettis à la stratégie locale de l'arrondissement du Sud-Ouest, la Direction de l'habitation a une implication moindre que les projets assujettis à la *Stratégie Ville*. Rappelons qu'une entente de collaboration entre l'arrondissement et la Direction de l'habitation s'applique. Celle-ci précise les gestes et les actions que l'arrondissement doit poser, non seulement auprès de la Direction de l'habitation, mais au sein même de l'arrondissement.

Le détail des principaux paramètres de la stratégie locale pour l'arrondissement du Sud-Ouest se retrouve à l'annexe 5.2.

NÉGOCIATIONS DES DIVERSES FORMES D'ENGAGEMENT

Une fois les premières explications effectuées par l'arrondissement, celui-ci poursuit les discussions avec le promoteur afin d'évaluer si le projet résidentiel a le potentiel d'inclure des logements sociaux et communautaires¹⁵. En effet, tout comme pour la *Stratégie Ville* ou *Ville plus*, il est expliqué au promoteur que celui-ci a un incitatif via l'adoption éventuelle des modifications réglementaires et donc un engagement social est demandé de sa part. Comme la stratégie locale s'applique à des seuils inférieurs par rapport à la *Stratégie Ville* (de huit à 99 logements), cela mène souvent à des contributions financières, car il est plus difficile de respecter les critères de faisabilité et de viabilité selon le programme AccèsLogis.

Si toutefois le projet résidentiel concerne un nombre d'unités suffisant ou une superficie

¹⁵ Seuil minimal selon le règlement 02-102, adopté par le conseil d'agglomération le 14 décembre 2017 : un minimum de 30 logements pour un bâtiment sans ascenseur et un minimum de 50 logements pour un bâtiment avec ascenseur

de terrain suffisante pour avoir la capacité d'effectuer de l'inclusion sociale et communautaire, l'arrondissement implique le plus tôt possible la Direction de l'habitation. Celle-ci doit être impliquée en raison des subventions qui découleront du programme AccèsLogis.

L'arrondissement discute aussi avec le promoteur pour qu'il construise des logements abordables privés au sein de son projet résidentiel selon les paramètres de la stratégie locale présentés à l'annexe 5.2.

Les projets pour lesquels le promoteur demande une modification réglementaire s'effectuent par une demande de PPCMOI qui est décrit au point 3.2.1. Comme pour la *Stratégie Ville*, l'entente d'inclusion et l'obtention des garanties financières (volet social et communautaire) doivent être effectuées avant l'adoption finale des modifications réglementaires.

L'arrondissement prend donc plus en charge l'aspect négociation pour les projets assujettis à la stratégie d'inclusion locale.

Selon l'arrondissement, en ce qui concerne les projets résidentiels de plein droit, l'application de la stratégie locale est plus difficile puisque le promoteur ne demande aucune modification réglementaire. Lors des négociations, l'arrondissement explique sa stratégie locale au promoteur et tente d'obtenir une contribution financière. Si le promoteur accepte, il produit une lettre indiquant que sa contribution financière doit servir pour la réalisation de logements sociaux et communautaires. Selon les informations obtenues, il est peu probable qu'un projet de plein droit mène à une entente d'inclusion, conséquemment aucun engagement pour le volet abordable privé ne sera obtenu.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons demandé les documents démontrant que les diverses formes d'engagement pour les logements abordables avaient été discutées entre l'arrondissement et les promoteurs.

Nous concluons que les documents obtenus pour deux projets analysés ne nous permettent pas d'apprécier les efforts mis de l'avant par l'arrondissement afin de favoriser l'adhésion des promoteurs à la création de logements sociaux et communautaires. Pour un projet, les discussions étaient en cours au moment de nos travaux.

Par contre, nous avons observé que :

- pour un projet (82 unités) ayant bénéficié de modifications réglementaires et pour lequel une entente d'inclusion a été conclue avec le promoteur l'existence d'une lettre explicative adressée à l'arrondissement justifiait son choix de ne pas céder un terrain par des enjeux de rentabilité et de faisabilité technique.

Nous constatons que la démarche des négociations du côté de l'arrondissement n'était pas documentée démontrant la recherche de solutions afin que le promoteur prenne des engagements pour le volet social;

- pour un projet (271 unités) de plein droit (non assujetti à la *Stratégie Ville*), une lettre d'engagement est signée par le promoteur, confirmant le montant de la contribution

financière qui sera versée. La lettre spécifie que celui-ci comprend que son projet est assujéti à la stratégie d'inclusion locale. Elle indique également qu'il n'est ni souhaitable, ni pertinent d'inclure des logements sociaux. Une contribution financière a été obtenue;

Nous n'avons pas d'évidences qui expliquent de quelle manière l'inclusion sociale n'est ni souhaitable et ni pertinente pour justifier le versement d'une contribution financière.

Par ailleurs, nous constatons que la stratégie locale de 2012 prévoyait l'assujettissement des projets de pleins droits alors que la stratégie locale, adoptée en 2016 est muette sur ce sujet. La lettre d'engagement obtenue du promoteur envoie un message discordant. Cette situation suscite de la confusion auprès des promoteurs et crée un flou laissant place à la négociation de contributions volontaires. Nous sommes d'avis qu'une clarification devrait être apportée dans la stratégie locale pour ce type de projet.

- pour un projet (353 unités), ayant bénéficié de modifications réglementaires adoptées en 2011, aucune entente d'inclusion n'a été signée à ce jour. Au moment de nos travaux d'audit, des discussions étaient en cours entre l'arrondissement et le promoteur, il n'est pas possible de conclure sur le type d'engagement que le promoteur effectuera. La Direction de l'habitation a appris l'existence de ce projet une fois les modifications adoptées sans avoir des engagements de la part du promoteur, ainsi :
 - bien que le projet soit assujéti à la *Stratégie Ville*, la Direction de l'habitation et l'arrondissement l'identifie comme étant une stratégie locale alors que ce n'est pas le cas.
 - en l'absence d'une entente d'inclusion, la Direction de l'habitation n'a aucun levier auprès du promoteur afin que celui-ci prenne des engagements, ce qui compromet l'atteinte des objectifs des logements abordables.

Les divers types d'engagements discutés par l'arrondissement auprès des promoteurs devraient être davantage documentés. Dans un même ordre d'idées, nous considérons que lorsque les négociations avec les promoteurs ont mené à une contribution financière, les raisons qui ont fait en sorte qu'il n'y ait pas eu d'engagements pour le volet social devraient être documentées. La contribution financière n'est pas l'option devant être privilégiée puisque celle-ci reporte dans le temps la construction de logements sociaux et communautaires.

NÉGOCIATIONS DES CLAUSES PRÉVUES DANS LES ENTENTES D'INCLUSION

1. Engagements – logements sociaux, communautaires et abordables privés

Les clauses relatives à l'inclusion de logements sociaux et communautaires ainsi que les logements abordables privés sont les mêmes que celles décrites pour la *Stratégie Ville* au point 3.2.1.

2. Garanties financières – logements sociaux, communautaires et abordables privés

Pour ce qui est du type de garanties exigées pour les engagements relatifs aux logements abordables, celles-ci sont sensiblement les mêmes que celles décrites pour la *Stratégie Ville* comme décrite au point 3.2.1. La différence réside plutôt au niveau de l'obtention et du suivi des garanties financières, puisque c'est l'arrondissement qui en a la responsabilité.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons analysé les ententes d'inclusion de logements abordables relatives à la stratégie locale, afin de nous assurer que les principales clauses s'y retrouvaient et que les calculs et les montants étaient adéquats. À noter que ces travaux portent seulement sur deux projets, puisqu'un projet n'a toujours pas d'entente d'inclusion comme mentionné précédemment dans cette section sous la rubrique négociations. Faisant suite à nos travaux, nos constatations se détaillent comme suit :

1. Engagements des promoteurs - Logements sociaux et communautaires

Nous n'avons constaté aucune dérogation. Seul le projet de 82 unités s'applique et l'entente contenait une clause indiquant les engagements de la part des promoteurs à l'égard des logements sociaux et communautaires;

Pour les projets de 82 et de 271 unités, les calculs et les montants pour le volet social sont adéquats.

2. Engagements des promoteurs - Logements abordables privés

Nous n'avons constaté aucune dérogation. Seul le projet de 82 unités s'applique et l'entente contient une clause indiquant de tels engagements.

SIGNATURE DES ENTENTES D'INCLUSION OU ACCORDS DE DÉVELOPPEMENT

Pour ce qui est de la signature des ententes d'inclusion, c'est l'arrondissement qui prend en charge cette étape. Si celui-ci a des questions ou a besoin de conseils, sur la rédaction, la Direction de l'habitation offre son support en cas de besoin.

Les ententes d'inclusion de logements abordables en vertu de la stratégie locale sont signées par le promoteur. L'adoption des modifications réglementaires est effectuée via le conseil d'arrondissement.

Lors de nos travaux, nous avons examiné les ententes d'inclusion afin de nous assurer qu'elles étaient signées par l'arrondissement et le promoteur et que les modifications réglementaires avaient été adoptées après la signature d'une entente d'inclusion. De plus, nous avons validé que les modifications réglementaires avaient elles aussi fait l'objet d'une approbation par le conseil d'arrondissement. Les résultats de nos travaux se détaillent comme suit :

- Pour le projet de 82 unités, l'entente d'inclusion a été signée par le promoteur. Pour le projet de 271 unités (plein droit), le promoteur a signé une lettre confirmant qu'il allait

verser le montant de la contribution financière. Rappelons que le projet de 353 unités n'a pas fait l'objet d'une entente d'inclusion à ce jour;

- Les deux projets ayant des modifications réglementaires ont été adoptés par le conseil d'arrondissement, soit les projets de 82 et de 353 unités;
- Un projet sur deux n'a pas mené à une entente d'inclusion à ce jour et a bénéficié de modifications réglementaires :
 - Pour un projet (353 unités), ayant bénéficié de modifications réglementaires adoptées en 2011, aucune entente d'inclusion n'est signée à ce jour. Nous sommes d'avis que l'arrondissement n'aurait pas dû adopter les modifications réglementaires sans avoir conclu une entente d'inclusion contenant des engagements de la part du promoteur. Cette situation ne respecte pas l'entente de collaboration auprès de la Direction de l'habitation.

RECOMMANDATIONS

3.2.2.B. Nous recommandons à l'arrondissement du Sud-Ouest de documenter les discussions avec les promoteurs à l'égard des divers scénarios d'engagement pour le volet social, incluant les raisons qui ont mené à des contributions financières, afin de démontrer les efforts déployés pour atteindre les cibles de logements abordables.

3.2.2.C. Nous recommandons à l'arrondissement du Sud-Ouest de respecter l'entente de collaboration conclue avec le Service de l'habitation en lui communiquant d'une part les projets dont les modifications réglementaires sont en étude et d'autre part, en adoptant uniquement les modifications réglementaires pour lesquelles une entente d'inclusion signée a été obtenue de la part du promoteur afin de favoriser l'atteinte des objectifs de logements abordables.

3.2.2.D. Nous recommandons à l'arrondissement du Sud-Ouest d'apporter des précisions dans sa stratégie locale d'inclusion de logements abordables, sur l'assujettissement ou non des projets de construction de pleins droits afin de favoriser une équité et une plus grande transparence envers les promoteurs.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.B. **Arrondissement du Sud-Ouest**

Généralement nous conservons dans nos archives les courriels échangés avec le promoteur et le Service de l'habitation documentant les divers scénarios d'inclusion ou de compensation financière envisagés pour le projet visé.

Dorénavant nous rédigerons en plus un compte-rendu faisant état des discussions et ententes intervenues relativement à l'application de la stratégie, pour partage avec toutes les parties impliquées.

(Échéancier prévu : avril 2019)

3.2.2.C. **Arrondissement du Sud-Ouest**

Depuis la signature de l'entente de collaboration le 20 mars 2017, tous les projets nécessitant une modification réglementaire sont discutés avec le Service de l'habitation dès les premières rencontres avec le promoteur.

Le cas soulevé dans la recommandation est le seul de tous les projets dérogatoires du Sud-Ouest ayant été adoptés avant la signature d'une entente avec le promoteur relativement à la Stratégie d'inclusion.

Un cas particulier de scission de projets ayant mené à un imbroglio dans le processus d'adoption. **(Échéancier prévu : terminé)**

3.2.2.D. **Arrondissement du Sud-Ouest**

Poursuivre la communication des paramètres de notre stratégie aux promoteurs lors des rencontres de discussion sur les projets, à savoir la :

1. contribution requise pour les projets nécessitant une modification réglementaire selon les paramètres de notre stratégie locale (moins de 100 logements) ou Ville (100 logements et plus);
2. contribution sur une base volontaire pour les projets ne nécessitant pas de modifications réglementaires.

Appliquer cette démarche, et ce, jusqu'à l'adoption du nouveau règlement d'inclusion qui sera amorcé en juin 2019 pour une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2021. Advenant un report dans l'adoption et entrée en vigueur, l'arrondissement apportera les précisions à son document de référence de stratégie locale. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

3.2.3. FICHER DE SUIVI DES ENTENTES D'INCLUSION

3.2.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Un fichier Excel compilant les projets assujettis à la *Stratégie Ville* et aux stratégies locales est maintenu par un responsable de la Direction de l'habitation. Ce fichier indique le nom du projet et les paramètres prévus aux ententes d'inclusion (p. ex. le nombre total d'unités et la superficie totale, le nombre d'unités sociales et abordables privées, le type d'inclusion et de garanties).

Ce fichier est utilisé depuis octobre 2018 et il est mis à jour en continu dès que de nouveaux projets sont connus ou portés à l'attention de la Direction de l'habitation par les arrondissements.

Lors de nos travaux, nous avons voulu nous assurer que le fichier obtenu par la Direction de l'habitation nous permettait d'avoir une assurance sur l'intégralité des projets et des informations qui s'y trouvaient. Pour les arrondissements inclus dans la portée du présent mandat, nous avons comparé les projets contenus dans le fichier de la Direction de l'habitation avec ceux communiqués par les arrondissements.

Nous constatons à l'égard de cette démarche que les projets correspondaient tant du côté de la Direction de l'habitation que du côté des arrondissements inclus dans la portée de la mission.

Cet exercice nous a cependant permis de constater que le classement des projets d'inclusion en fonction du type de stratégie d'inclusion n'était pas toujours conforme aux paramètres prévus. Ainsi des projets assujettis à la *Stratégie Ville* étaient classés comme étant une stratégie locale. Selon les informations obtenues, une telle situation est possible lorsque les paramètres de la *Stratégie Ville* n'ont pas été respectés lors de la conclusion de l'entente d'inclusion. Ces projets sont identifiés comme devant être gérés en arrondissement plutôt que par la Direction de l'habitation. Le fichier ne contient pas les raisons expliquant en quoi le projet n'a pas respecté les paramètres de la *Stratégie Ville*. Il en découle que le fichier de suivi des ententes ne permet pas d'avoir un juste portrait du classement des projets d'inclusion ce qui faussera éventuellement l'analyse de données et les rapports de gestion qui en découlent. Nous croyons que, pour plus de transparence, le fichier de suivi des ententes devrait indiquer les paramètres de la *Stratégie Ville* qui n'ont pas été respectés ainsi que les raisons justifiant une telle situation.

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de documenter les projets ne respectant pas les paramètres de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, afin de disposer d'une information complète au moment de produire des rapports de gestion et de rendre des comptes.

RÉPONSE DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.B. *Service de l'habitation*
Le fichier de suivi « Tableau d'information générale » comportera dorénavant une note explicative décrivant les raisons pour lesquelles un projet visé par la *Stratégie d'inclusion* ne respecte pas les paramètres de la stratégie. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.3. SUIVI DES ENTENTES D'INCLUSION DES LOGEMENTS ABORDABLES

3.3.1. STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES (STRATÉGIE VILLE)

Une fois les ententes d'inclusion conclues auprès des promoteurs, la Ville ou les arrondissements, selon le cas, doivent en assurer le suivi. Celui-ci est nécessaire afin de mettre à exécution les mécanismes de garanties en action en temps opportun, en cas de non-respect des engagements de la part des promoteurs.

Ces suivis sont effectués par la Direction de l'habitation à l'égard de projets résidentiels assujettis à la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) et par l'arrondissement pour les autres projets résidentiels découlant de stratégies locales.

3.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

OBTENTION DES GARANTIES

Comme mentionné à la section 3.2., les garanties pour les logements abordables doivent être obtenues.

1. Logements sociaux et communautaires

En vertu des ententes d'inclusion, ces garanties sont exigées 10 jours avant l'adoption des modifications réglementaires. Ces garanties prennent normalement les formes suivantes :

- Dans le cas où il y aura la cession de terrain ou la construction de logements sociaux selon le mode clé en main, une des deux garanties suivantes est demandée :
 - Une hypothèque de 1^{er} rang;
 - Une lettre de garantie financière;
- Dans le cas où le promoteur verse une contribution financière, un chèque visé, une traite bancaire ou une garantie financière auprès d'une institution financière reconnue au bénéfice de la Ville sera demandée.

Lors de nos travaux, nous avons évalué si les garanties avaient été obtenues de la part des promoteurs dans le respect des délais convenus. Rappelons que notre échantillon dans la présente mission est de 12 projets, dont 4 pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et 8 pour l'arrondissement du Sud-Ouest.

Pour la quasi-totalité des projets examinés, soit 11 projets sur 12, les garanties ont été obtenues dans le respect des délais convenus. La dérogation est détaillée comme suit :

- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (714 unités), le promoteur a revu ses engagements prévus à l'accord de développement, à savoir, effectuer une contribution financière plutôt que de céder des terrains à la Ville ou à un organisme pour les phases subséquentes. Une entente d'inclusion a donc été conclue entre le promoteur et la Direction de l'habitation afin de refléter ce changement au niveau des engagements du promoteur. Pour cette entente d'inclusion, prévoyant quatre phases, la contribution financière a été obtenue selon le délai prévu à l'entente d'inclusion.

Nous avons cependant constaté que pour deux des quatre phases contenues dans cette entente d'inclusion, les permis de construction avaient été délivrés avant que le promoteur ait remis la contribution financière à la Direction de l'habitation. Il en résulte donc que la Ville n'a pas disposé d'une garantie adéquate pour avoir l'assurance que le promoteur respecte ses engagements à l'égard de ces deux phases.

2. Logements abordables privés

En vertu des ententes d'inclusion, la garantie est exigée normalement de la part du promoteur lorsque celui-ci effectue une demande de permis de construction. La garantie prend la forme d'une garantie financière auprès d'une institution financière reconnue au bénéfice de la Ville.

Au dépôt de la demande de permis de la part du promoteur, l'arrondissement doit valider si elle concerne un lot faisant l'objet d'une entente d'inclusion. La Direction de l'habitation demande aux arrondissements de l'informer du dépôt d'une demande de permis afin de valider si le promoteur a remis ou non la garantie financière. Si le promoteur n'a pas remis la garantie financière, la Direction de l'habitation le contactera afin qu'il la dépose. Selon les informations communiquées, un permis de construction ne peut être délivré sans avoir obtenu la garantie, puisqu'il s'agit d'un engagement stipulé à l'entente d'inclusion.

Lors de nos travaux, nous avons évalué si les garanties avaient été obtenues de la part des promoteurs dans le respect des délais convenus.

Parmi les projets examinés, six projets n'avaient pas encore fait l'objet d'une demande de permis de construction par les promoteurs et de ce fait, nous n'avons pas analysé ces projets puisque les garanties financières n'étaient pas exigibles.

Pour les six autres projets (tous dans l'arrondissement du Sud-Ouest), les permis de construction avaient été délivrés pour quatre d'entre eux alors que pour les deux autres, une demande de permis avait été déposée et était en cours d'analyse. Pour une faible proportion de ces projets (deux sur six), les garanties ont été obtenues dans le respect des délais convenus.

Les quatre dérogations sont détaillées comme suit :

- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (714 unités), nous avons noté que le permis de construction a été délivré avant la signature des ententes et l'obtention des garanties.

Pour deux phases de ce projet, aucune garantie n'avait été obtenue au moment où les permis ont été délivrés :

- Bien que l'analyse de la conformité des unités abordables démontre que le promoteur a réalisé plus d'unités abordables privées que requises, la Ville n'était pas protégée en cas de défaut du promoteur.
- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (94 unités), le promoteur a fourni la garantie financière au même moment que la signature de l'entente. Un permis de construction a été toutefois délivré environ deux semaines avant la signature de l'entente :
 - Nous sommes d'avis que l'arrondissement n'aurait pas dû délivrer le permis de construction avant que l'entente soit conclue et que la garantie soit obtenue.

- Pour deux projets dans l'arrondissement du Sud-Ouest (un de 153 unités et un autre de 118 unités) :
 - Nous avons constaté que les garanties financières n'avaient pas été remises par les promoteurs au moment du dépôt de leurs demandes respectives de permis de construction. Selon les informations obtenues, l'étape des validations à l'égard des logements abordables privés, effectuée par l'arrondissement, n'avait pas encore été effectuée.

Nous sommes d'avis que l'efficacité du suivi exercé par la Direction de l'habitation sur l'obtention de ce type de garantie dépend d'une bonne communication avec l'ensemble des arrondissements. L'obtention des garanties par la Direction de l'habitation repose en effet sur l'accomplissement de plusieurs étapes manuelles effectuées par elle et par les arrondissements et implique que tous collaborent. Nous croyons qu'il serait pertinent de mettre en place des mécanismes automatisés pour que la Direction de l'habitation puisse être informée promptement du dépôt des demandes de permis de construction, pour les projets d'inclusion de logements abordables privés, en vue de garantir la réalisation de ce type de logements.

VERSEMENTS DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

Les ententes d'inclusion prévoient à quel moment les contributions financières sont versées par le promoteur, lorsque cette option est retenue pour le volet social. Le versement de la contribution financière est exigé peu de temps après l'adoption des modifications réglementaires. Rappelons qu'il n'y a pas de contributions financières pour les logements abordables privés.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons comparé le délai exigible selon les ententes d'inclusion avec la date indiquée sur les chèques visés ou les traites bancaires reçus de la part des promoteurs afin d'évaluer le respect de cette exigence. Faisant suite à nos travaux d'audit, l'exigence du délai prévu aux ententes d'inclusion, à l'égard des versements des contributions financières, a été respectée pour tous les projets.

SUIVI DES DISPOSITIONS À L'ÉGARD DES PROJETS DE LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

Des suivis de la part de la Direction de l'habitation sont faits lorsqu'il est prévu à l'entente que le promoteur réalise des logements sociaux et communautaires.

S'il est prévu que la réalisation s'effectue en mode clé en main, la Direction de l'habitation suit le délai indiqué à l'entente d'inclusion pour que le promoteur conclue une convention avec un organisme désigné par la Ville. Aussi la Ville ou un organisme peut acquérir un terrain lorsque l'entente le prévoit ou bien lorsque le promoteur indique son intention à la Ville qu'il ne réalisera pas les logements en mode clé en main. Dans ces deux cas, une date butoir pour l'acquisition du terrain est indiquée dans l'entente.

Dans le cas d'un projet clé en main ou la vente d'un terrain, l'hypothèque de 1^{er} rang est radiée lorsque des conditions prévues à l'entente d'inclusion surviennent (voir la section 3.2.). Un suivi doit aussi être effectué sur cet aspect.

Nous avons examiné les ententes d'inclusion pour lesquelles il y avait des engagements pour le volet social et communautaire, à savoir les délais pour conclure des conventions clés en main ou la vente de terrain. Nous nous sommes assuré qu'un suivi était effectué en respectant les dispositions prévues.

Dans notre échantillon, 4 projets sur 12 comportent de telles dispositions. Pour 2 projets, les ententes d'inclusion prévoient la vente de terrains alors que pour les 2 autres projets, les ententes d'inclusion prévoient la réalisation de logements sociaux et communautaires. La moitié des projets examinés, soit 2 projets sur 4, ne sont pas conformes et les dérogations se détaillent comme suit :

- Pour un projet dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (208 unités) le délai prévu à l'entente pour la réalisation de logements sociaux et communautaires en mode clé en main n'est pas encore arrivé à échéance. Par contre, nous avons appris que le terrain a été vendu sans que la Direction de l'habitation ou l'arrondissement aient été mis au courant comme mentionné précédemment à la section 3.2. Dans une telle situation, la Ville s'expose à un litige si elle veut prendre possession du terrain. Une garantie devait être fournie par le promoteur lors de la demande de permis de la première phase. Au moment de nos travaux, l'émission du permis était sous étude et la garantie n'était pas reçue.
- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (714 unités) la Ville a acquis un terrain dont la vente s'est conclue huit mois plus tard que l'échéance prévue. La Direction de l'habitation n'a pas été en mesure de fournir des explications quant à ce retard.

Bien que la Direction de l'habitation prévoit dorénavant d'entreprendre les démarches plus tôt pour acquérir des terrains, celle-ci doit définir clairement le moment où ces démarches doivent débiter afin de sécuriser des terrains pour des projets de logements sociaux et communautaires.

SUIVI DE LA VALIDITÉ DES GARANTIES FINANCIÈRES

1. Logements sociaux et communautaires

Des garanties financières doivent être exigées pour la contribution financière et ne sont pas conservées sur une longue période puisque son versement est effectué peu de temps après la signature de l'entente d'inclusion.

Les suivis concernant les lettres de garanties financières sont majoritairement en lien pour le volet des logements abordables privés, ci-après.

2. Logements abordables privés

La Direction de l'habitation effectue un suivi sur le déroulement des projets afin de s'assurer d'avoir en sa possession des garanties financières valides. Elle utilise un système où l'échéance des garanties est consignée. Des alertes sont programmées avant l'échéance de la validité des garanties afin de les renouveler si le projet est toujours en cours ou que la Direction de l'habitation n'a pas terminé les validations des logements abordables privés réalisés.

En effet, si les logements abordables privés sont réalisés, la Direction de l'habitation effectue les validations nécessaires afin d'assurer que les unités abordables respectent les critères de conformité indiqués dans l'entente d'inclusion. La Direction de l'habitation exécutera la lettre de garantie financière à l'égard des logements abordables non conformes.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons demandé les garanties financières à l'égard des projets en cours ou terminés afin de nous assurer que la Ville disposait de garanties valides.

Faisant suite à l'examen des garanties financières nous pouvons conclure que la Direction de l'habitation dispose de garanties valides pour les projets en cours et qu'à l'égard des projets terminés les actions prises par celle-ci ont été adéquates (de libérer ou d'exécuter les garanties).

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de revoir le processus d'obtention des garanties financières à l'égard des logements sociaux, communautaires et des logements abordables privés pour les projets issus de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, afin de protéger la Ville en cas de non-respect des engagements pris par les promoteurs.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.1.B. *Service de l'habitation*
Un outil informatique pour la gestion des engagements et des garanties afférents à la Stratégie d'inclusion est requis pour ce faire et a déjà fait l'objet d'une demande au Service des technologies de l'information. Cependant, considérant l'adoption du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux d'ici la fin 2019, une demande de priorisation sera à nouveau transmise au Service des technologies de l'information. (Échéancier prévu : juin 2019 à la suite de l'avis de motion sur le règlement)

3.3.2 STRATÉGIE LOCALE

3.3.2.A CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Le processus décrit pour la *Stratégie Ville* s'applique également pour la stratégie locale à l'exception du fait que c'est à l'arrondissement que revient la responsabilité d'obtenir les garanties et de suivre celles-ci.

Pour les projets de 82 et de 271 unités (plein droit), nous n'avons noté aucune dérogation pour le volet social et communautaire.

Pour le volet abordable privé, seul le projet de 82 unités s'appliquait et aucune dérogation n'a été notée.

3.4. FONDS DE CONTRIBUTION À L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS

3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

À l'origine, la *Stratégie Ville*, adoptée en 2005, favorisait « l'inclusion sur site » ou si non possible, « l'inclusion hors site » de logements abordables. Après quelques années de mise en œuvre de la Stratégie, des difficultés d'application sont survenues pour certains projets de développement incompatibles avec l'inclusion sur site ou lorsque l'inclusion hors site n'était pas possible. Ces situations ont amené les parties à négocier le versement de contributions financières pour se conformer à la *Stratégie Ville*. En 2011, le Directeur général de l'époque avait alors donné un mandat à la Direction de l'habitation pour entreprendre une réflexion sur la situation. Aux termes des travaux, la création d'un Fonds de contributions à l'inclusion a été adoptée par le comité exécutif le 14 mars 2012. À ce moment, le fonds devait être temporaire en attendant l'adoption de modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dont la mise en place d'un fonds réglementaire.

Deux comptes ont été créés dans le cadre de ce fonds. Un aux seules fins du logement social et communautaire (un compte d'agglomération) et un autre aux seules fins du logement abordable privé ou pour les familles (un compte Ville). Une comptabilité distincte est tenue pour chaque arrondissement afin d'en refléter la provenance.

Lors de la création du fonds, les modalités de dotation et d'utilisation du fonds étaient les suivantes :

Dotation du fonds

- Logement social et communautaire :
 - Les contributions résultent de négociations en vertu de la stratégie, y compris les projets issus de stratégies locales;

- Chaque contribution est accompagnée d'une lettre d'engagement (une entente d'inclusion) du donateur confirmant qu'elle est destinée aux seules fins de réalisation de logements sociaux et communautaires.
- Logements abordables privés ou pour les familles :
 - Les contributions proviennent de l'encaissement de lettres de garantie bancaire, fournies par les promoteurs dans le cadre d'accords de développement (ou d'ententes d'inclusion) pour la réalisation de logements abordables ou pour les familles et dont les conditions n'ont pas été respectées.

Utilisation du fonds

- Logement social et communautaire :
 - En priorité pour l'achat d'immeubles (des terrains ou des bâtiments), spécifiquement requis pour le développement de nouveaux projets sociaux et communautaires;
 - En second lieu, pour compléter le montage financier de projets en élaboration.
- Logements abordables privés ou pour les familles :
 - En priorité pour l'achat d'immeubles (des terrains ou des bâtiments), spécifiquement requis pour le développement de nouveaux logements privés abordables ou pour les familles;
 - Pour le financement de subventions pour des projets de logements abordables privés ou pour les familles.

D'autres modalités de gestion y étaient aussi prévues :

- Chaque utilisation du fonds fait l'objet d'un dossier décisionnel préparé par la Direction de l'habitation, faisant état des détails du projet auquel les sommes sont destinées;
- L'arrondissement d'où provient la contribution est invité à intervenir dans le dossier. Il est à noter que depuis les travaux sur la simplification du processus décisionnel (en 2015), les intervenants aux dossiers décisionnels sont devenus « parties prenantes », ce qui signifie qu'ils ont accès en lecture seulement aux dossiers décisionnels et ont la possibilité de communiquer, s'il y a lieu avec le responsable;
- L'utilisation du fonds doit être approuvée selon les règles de délégation de pouvoirs en vigueur;
- Les contributions provenant d'un arrondissement peuvent être utilisées dans un autre arrondissement à la condition que les deux arrondissements concernés donnent leur accord au dossier décisionnel;
- Le comité exécutif et les arrondissements sont informés périodiquement des contributions reçues, des sommes utilisées et de l'état général du fonds.

Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné l'importance des sommes qui ont été versées au fonds et des sommes utilisées depuis sa création. Nous avons aussi examiné l'efficacité des contrôles en place pour nous assurer que la dotation et l'utilisation du fonds respectaient les modalités prévues, et ce, pour les projets concernant les arrondissements sélectionnés.

Tout d'abord à l'aide du tableau 3 qui suit, nous pouvons constater que pour le logement social et communautaire, les contributions financières encaissées se sont élevées à 18 978 585 \$ pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2018, auxquelles s'ajoutent 858 500 \$ pour des garanties bancaires encaissées concernant un projet situé dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce. Pour la même période, une somme de 3 199 451 \$ a été utilisée, ce qui représente 16 % des sommes amassées. Nous constatons également que des projets situés dans 10 arrondissements ont généré des contributions financières.

TABLEAU 3 – FONDS DE CONTRIBUTION À L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES VERSÉES ET UTILISÉES PAR ANNÉE (DE 2012 À 2018)

	VOLET - LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE					VOLET - LOGEMENT ABORDABLE PRIVÉ			
	CONTRI- BUTIONS FINANCIÈRES ENCAISSÉES (A)	NOMBRE D'ARRONDIS- SEMENTS	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES (B)	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES ^(A) (C)	SOLDE CUMULATIF (A+B-C)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES	NOMBRE D'ARRONDIS- SEMENTS	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES	SOLDE CUMULATIF
2012	286 000 \$	2	0 \$	0 \$	286 000 \$	0 \$		0 \$	0 \$
2013	1 331 750 \$	5	0 \$	0 \$	1 617 750 \$	0 \$		0 \$	0 \$
2014	2 743 870 \$	7	0 \$	175 000 \$	4 186 620 \$	260 000 \$	1	0 \$	260 000 \$
2015	922 000 \$	7	0 \$	577 020 \$	4 531 600 \$	0 \$		0 \$	260 000 \$
2016	3 472 123 \$	9	0 \$	1 670 000 \$	6 333 723 \$	0 \$		0 \$	260 000 \$
2017	3 843 924 \$	10	858 500 \$	0	11 036 147 \$	480 000 \$	2	0 \$	740 000 \$
2018	6 378 918 \$	10	0 \$	777 431 \$	16 637 634 \$	400 000 \$	2	0 \$	1 140 000 \$
TOTAL	18 978 585 \$		858 500 \$	3 199 451 \$	16 637 634 \$	1 140 000 \$		0 \$	1 140 000 \$

^(A) Sommes versées ou réservées suite à l'approbation du conseil d'agglomération.

Source : Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables, bilans déposés au conseil municipal et au conseil d'agglomération (années 2012 à 2018).

En ce qui concerne plus spécifiquement les arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, les tableaux 4 et 5, qui suivent, présentent les contributions financières versées et utilisées par année.

**TABLEAU 4 – ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE
SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES
VERSÉES ET UTILISÉES PAR ANNÉE (DE 2012 À 2018)**

	VOLET - LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE				VOLET - LOGEMENT ABORDABLE PRIVÉ		
	CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES (A)	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES ^[A] (B)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES (C)	SOLDE CUMULATIF (A-B+C)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES	SOLDE CUMULATIF
2012	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2013	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2014	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2015	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2016	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2017	42 000 \$	0 \$	0 \$	42 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2018	1 064 500 \$	200 000 \$	0 \$	906 500 \$	0 \$	0 \$	0 \$
TOTAL	1 106 500 \$	200 000 \$	0 \$	906 500 \$	0 \$	0 \$	0 \$

^[A] Sommes versées ou réservées suite à l'approbation du conseil d'agglomération.

Source : Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables, bilans déposés au conseil d'agglomération (années 2012 à 2018).

**TABLEAU 5 – ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST
SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES
VERSÉES ET UTILISÉES PAR ANNÉE (DE 2012 À 2018)**

	VOLET - LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE				VOLET - LOGEMENT ABORDABLE PRIVÉ		
	CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES (A)	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES ^[A] (B)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES (C)	SOLDE CUMULATIF (A-B+C)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES	SOLDE CUMULATIF
2012	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2013	187 500 \$	0 \$	0 \$	187 500 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2014	337 500 \$	0 \$	0 \$	525 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2015	0 \$	348 520 \$	0 \$	176 480 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2016	1 831 146 \$	0 \$	0 \$	2 007 626 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2017	840 000 \$	0 \$	0 \$	2 847 626 \$	480 000 \$	0 \$	480 000 \$
2018	3 889 175 \$	577 431 \$	0 \$	6 159 370 \$	400 000 \$	0 \$	880 000 \$
TOTAL	7 085 321 \$	925 951 \$	0 \$	6 159 370 \$	880 000 \$	0 \$	880 000 \$

^[A] Sommes versées ou réservées suite à l'approbation du conseil d'agglomération.

Source : Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables, bilans déposés au conseil d'agglomération (années 2012 à 2018).

Pour les projets sélectionnés dans les arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, nous avons examiné si les contributions prévues aux ententes d'inclusion pour le volet du logement social et communautaire avaient été encaissées et comptabilisées dans le Fonds de contribution. Nous constatons que les mécanismes de contrôle en place étaient suffisants puisque nous n'avons pas retracé d'erreurs.

Toujours pour les deux arrondissements sélectionnés, nous avons examiné dans quelle mesure l'utilisation des fonds respectait les modalités de gestion prévues. Nos travaux révèlent que chaque utilisation du fonds a fait l'objet d'un dossier décisionnel préparé par la Direction de l'habitation, faisant état des détails pour lesquels les sommes ont été destinées. Selon les informations fournies dans ces sommaires décisionnels, la nature du versement respectait les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution. Pour les deux arrondissements, les sommes ont été utilisées aux fins suivantes :

- Dans le cas de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, une somme de 200 000 \$ a été réservée à la suite de l'approbation du conseil d'agglomération concernant le versement d'une subvention exceptionnelle pour compléter le montage

financier d'un projet en élaboration aux fins du programme Accès Logis. La nature du versement respecte les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution.

- Dans le cas de l'arrondissement du Sud-Ouest, une somme de 577 431 \$ a été versée suite à l'approbation par le conseil d'agglomération, en vue de l'acquisition, par voie d'expropriation ou par tout autre moyen, d'un immeuble pour y réaliser un projet de logements sociaux et communautaires. La nature du versement respecte les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution.

Pour ce qui est du volet – logement abordable privé, nous constatons que les sommes encaissées s'élèvent à 1 140 000 \$ pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2018 et concernaient deux arrondissements. Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, l'encaissement des garanties bancaires a été effectué puisque les promoteurs n'ont pas produit les unités prévues dans les engagements qu'ils avaient pris. Cette situation s'est répétée pour 2 projets et concernait 88 logements prévus dans les ententes d'inclusion. Nous constatons que pour cette période il n'y a eu aucune utilisation des sommes encaissées.

Il est vrai que nos travaux d'audit ont révélé que l'utilisation des sommes respectait les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution, puisque les modalités étaient libellées en des termes suffisamment larges. Par contre, considérant que le versement de contributions financières est devenu une pratique plus répandue depuis l'adoption des modifications à la *Stratégie Ville* (en 2015) et depuis l'adoption de stratégies locales par les arrondissements, nous sommes d'avis qu'une réflexion devrait être entreprise sur les raisons pour lesquelles les sommes ne sont pas utilisées, notamment pour les logements sociaux. Nous croyons qu'il y aurait lieu de planifier l'utilisation des sommes en fonction des opportunités de logements sociaux (p. ex. pour repérer des terrains, pour démolir de vieux bâtiments) et des besoins plutôt que de répondre aux besoins ponctuels. Bien que les sommes soient peu élevées pour le moment, une réflexion devrait également être entreprise sur l'utilisation optimale des sommes destinées aux logements abordables privés.

RECOMMANDATION

- 3.4.B. Nous recommandons au Service de l'habitation d'entreprendre une réflexion sur les raisons pour lesquelles les sommes versées au « Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels » sont peu utilisées, et ce, distinctement pour le volet - logements sociaux et communautaires et le volet - logements abordables privés afin de favoriser la réalisation des objectifs de la Ville en termes de soutien à la production de logements abordables et de maintien de la mixité sociale.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.4.B. **Service de l'habitation**

Cette réflexion est amorcée dans le cadre de l'élaboration du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux et sera rendue publique au moment du dépôt en avis de motion. Une mutualisation du fonds est prévue. (Échéancier prévu : 17 juin 2019, dépôt de l'avis de motion sur le règlement)

En ce qui concerne les sommes issues de la Stratégie d'inclusion, une analyse de leur utilisation sera produite dans le cadre du bilan de la stratégie (voir 3.5 B.). L'Office de consultation publique de Montréal mettra à la disposition du public ces informations dans le cadre des séances d'information. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.5. REDDITION DE COMPTES

3.5.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Lorsqu'une unité d'affaires met en œuvre les orientations approuvées par les instances, elle doit en suivre les progrès, les évaluer périodiquement et en rendre compte. Des mécanismes de reddition de comptes doivent être mis en place au sein de la structure pour que des décisions éclairées soient prises au moment opportun.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, l'adoption de la *Stratégie Ville* en 2005 devait contribuer à atteindre l'objectif prévu au *Plan d'urbanisme* de la Ville adopté en 2004. Selon ce plan, la Ville devait produire 60 000 à 75 000 nouveaux logements sur une période de 10 ans (de 2004 à 2014), dont 30 % de logements abordables. Cela signifie un nombre de 18 000 à 22 500 logements abordables pour la période.

Depuis 2018, l'administration municipale a annoncé sa *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, soit 6 000 logements sociaux et 6 000 logements abordables. Pour atteindre cet objectif, la Ville mobilise un ensemble de programmes et de mesures, dont la poursuite de la stratégie actuelle et l'adoption d'un nouveau règlement pour encadrer et assurer l'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux.

Au cours de notre audit, nous avons donc examiné si des mécanismes de reddition de comptes périodiques permettaient d'informer adéquatement les responsables sur ces priorités.

Au moment de nos travaux, la reddition de comptes liée aux stratégies (*Stratégie Ville* et stratégies locales) concernait uniquement le bilan annuel du Fonds de contribution. En effet nous avons constaté que des bilans du Fonds de contribution ont été déposés au

conseil municipal et au conseil d'agglomération pour les années de 2012 à 2017. Il est à noter qu'au moment de nos travaux, le bilan concernant l'année 2018 n'avait pas encore été déposé au conseil d'agglomération.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que la Direction de l'habitation est aussi en mesure de produire un bilan sur les ententes d'inclusion conclues ou à conclure. Selon les informations obtenues, l'outil permettant de produire ce bilan a été développé à l'automne 2018. C'est à la fin de décembre 2018, qu'un premier bilan couvrant l'année 2018 a été présenté au chef de division responsable et à la directrice de la Direction de l'habitation. Nous avons constaté que ce bilan présente les résultats des stratégies (*Stratégie Ville* et stratégies locales) d'inclusion spécifiquement pour l'année 2018 et aussi les résultats depuis le début de la *Stratégie Ville* (en 2005). Il présente également la contribution des stratégies à la *Stratégie de développement 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*. Le bilan produit fait donc état du potentiel de logements sociaux, communautaires et logements abordables privés pour lesquels des engagements ont été pris par les promoteurs par rapport au nombre de logements totaux des projets visés. De façon plus précise, les informations suivantes y figurent :

- Nombre d'ententes conclues;
- Nombre de logements totaux des projets visés;
- Nombre de logements sociaux prévu;
- Contributions sociales reçues ou à recevoir;
- Garanties bancaires sociales encaissées pour défaut;
- Nombre de logements abordables privés prévus;
- Garanties bancaires abordables encaissées pour défaut.

Bien que les données présentées dans ce bilan permettent d'évaluer les efforts de négociation pour conclure des ententes d'inclusion, nous constatons qu'elles ne concernent pas les résultats en termes de logements réellement mis en chantier et occupés. Pendant nos travaux d'audit, nous avons demandé de telles données, mais nous avons constaté que les applications informatiques utilisées par la Direction de l'habitation ne permettaient pas de générer de tels rapports au prix d'efforts raisonnables. Selon nous, il s'agit d'une information de gestion essentielle et primordiale pour disposer d'un portrait global, pour suivre l'atteinte des objectifs fixés et rendre des comptes.

Nous sommes d'avis qu'un bilan global et complet, présentant les résultats des Stratégies (Ville et locales), depuis leur adoption, devrait être produit à l'intention des décideurs pour leur permettre d'évaluer dans quelle mesure les objectifs d'inclusion ont été atteints, jusqu'à ce jour. Nous croyons que ce bilan global permettrait aussi d'évaluer dans quelle mesure les efforts déployés par la Direction de l'habitation et les arrondissements, en termes de négociation et de suivi des engagements ont contribué à l'atteinte des objectifs des stratégies. Advenant que les résultats ne correspondent pas à ceux prévus, nous croyons qu'il y aurait lieu de relever, s'il y a lieu, les principaux obstacles à l'application des stratégies.

Finalement, considérant que l'inclusion de logements abordables est une priorité de l'administration municipale, nous sommes d'avis que des mécanismes permanents de reddition de comptes devraient être mis en place pour informer la Direction générale et les instances sur les résultats des Stratégies (Ville et locales), incluant les logements réellement créés.

RECOMMANDATIONS

- 3.5.B.** Nous recommandons au Service de l'habitation de produire à l'intention de la Direction générale et des instances, un bilan complet sur les résultats de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* et stratégies locales depuis leur adoption démontrant dans quelle mesure les objectifs d'inclusion ont été atteints afin de permettre une prise de décisions éclairées.
- 3.5.C.** Nous recommandons au Service de l'habitation de mettre en place des mécanismes périodiques de reddition de comptes sur les résultats de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* et stratégies locales, incluant les logements réellement mis en chantier et occupés, afin de faciliter au moment opportun une prise de décisions éclairées par la Direction générale et les instances, dans la perspective d'atteindre les objectifs fixés.

RÉPONSES DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.5.B.** *Service de l'habitation*
 Il est prévu qu'un bilan de la *Stratégie d'inclusion et des stratégies locales* soit rendu public lors de consultations prévues sur le projet de règlement sur l'inclusion à l'automne 2019. (*Échéancier prévu : septembre 2019*)
- 3.5.C.** *Service de l'habitation*
 L'entrée en vigueur du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux étant prévue en début 2021, une mise à jour du bilan prévu à la recommandation 3.5.B. sera mis à jour et déposé au comité exécutif. (*Échéancier prévu : décembre 2020*)
- Cependant, pour mettre en place une reddition de comptes permettant de dénombrer les logements réellement mis en chantier et occupés :
1. une colonne doit être ajoutée dans une base de données Oracle existante. Une demande formelle a été transmise au Service des technologies de l'information à cet effet en janvier 2019. (*Échéancier prévu : janvier 2019*)

2. *dès la base de données modifiée, le Service de l'habitation sera en mesure de produire une reddition de comptes sur les résultats de la Stratégie d'inclusion de logements abordables et des stratégies locales, incluant les logements sociaux réellement mis en chantier et occupés. Ces résultats seront intégrés à la reddition de comptes mensuelle déjà produite par le Service de l'habitation.*
(Échéancier prévu : reddition de comptes : dès que la base de données aura été modifiée)

4. CONCLUSION

La *Stratégie d'inclusion de logements abordables (Stratégie Ville)* a été adoptée par le comité exécutif, en 2005. Cette stratégie devait faciliter l'atteinte des objectifs de la Ville, en matière de logements abordables et d'inclusion, annoncés dans le Plan d'urbanisme de la Ville, adopté par le conseil municipal en 2004. Selon ce plan, la Ville devait favoriser la construction de 60 000 à 75 000 logements sur une période de 10 ans (de 2004 à 2014), dont 30 % de logements abordables. Cela signifie un nombre de 18 000 à 22 500 logements abordables pour la période. La stratégie visait alors l'inclusion de logements abordables (sociaux, communautaires et abordables privés) dans des projets de construction résidentiels de plus de 200 logements. Comme la Ville ne disposait pas de pouvoirs réglementaires pour imposer l'application de la *Stratégie Ville*, c'est une approche incitative qui a été adoptée par la Ville.

Au cours des premières années, l'inclusion de logements abordables dans des projets n'étant pas toujours possible, les contributions financières ont commencé à être permises. Le comité exécutif a alors adopté en 2012, la création d'un Fonds de contributions financières. Puis, en 2015, des modifications ont été apportées à la *Stratégie Ville*, dont l'application concernait les projets de construction résidentiels de plus de 100 logements et requérant des modifications réglementaires. Depuis 2012, des arrondissements ont également adopté des stratégies locales d'inclusion, pour bonifier la *Stratégie Ville*.

Plus récemment, soit en juin 2017, le gouvernement du Québec a permis à toutes les municipalités d'assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à la conclusion d'une entente sur l'offre de logement social, abordable ou familial. Pour utiliser ce nouveau pouvoir, la Ville travaille actuellement sur l'élaboration d'un règlement.

Aussi, à la suite de la signature d'une entente avec le gouvernement du Québec en mars 2018, la Ville a obtenu le transfert des responsabilités et des budgets relatifs au développement de l'habitation sur son territoire, dont les logements sociaux et communautaires. Un des premiers dossiers auquel s'est attaquée la Ville a été la révision du programme AccèsLogis.

Forte de ces nouveaux moyens, la Ville a annoncé en 2018, sa *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, soit 6 000 logements sociaux et communautaires et 6 000 logements abordables privés. Pour faciliter l'atteinte de cette cible, un ensemble de mesures doivent être mises en place, dont la poursuite de la *Stratégie Ville* et des stratégies locales et l'adoption possible d'une nouvelle réglementation.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les pratiques de gestion pourraient être améliorées pour favoriser l'atteinte des objectifs établis par les instances autant pour la *Stratégie Ville* que pour les stratégies locales, en matière d'inclusion de logements abordables. Présentement, il est difficile d'avoir un aperçu du portrait global et de connaître précisément le degré de réalisation de logements abordables. C'est en vue de créer des

conditions favorables à l'atteinte de ces objectifs que nous recommandons entre autres à la Ville de :

- prendre des dispositions pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie Ville* pour assurer une équité entre les promoteurs et une plus grande cohérence sur le territoire;
- conclure des ententes de collaboration entre la Direction de l'habitation et l'ensemble des arrondissements;
- impliquer la Direction de l'habitation dans la négociation et la conclusion des accords de développement d'un projet de construction, lorsque la *Stratégie Ville* est applicable;
- s'assurer de respecter les ententes de collaboration, particulièrement lorsqu'il s'agit d'informer au moment opportun la Direction de l'habitation d'un projet de construction résidentielle qui nécessite des modifications réglementaires;
- s'assurer de ne pas adopter des modifications réglementaires sans avoir obtenu une confirmation écrite qu'une entente d'inclusion avec le promoteur est signée;
- revoir le processus d'obtention des garanties financières, tant pour l'inclusion de logements sociaux et communautaires que pour l'inclusion de logements abordables privés;
- entreprendre une réflexion sur les raisons pour lesquelles les sommes versées au Fonds de contribution ne sont pas utilisées et définir une orientation quant au fonds;
- produire un bilan complet sur l'application de la *Stratégie Ville* et locales depuis leur adoption et de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques sur les résultats de la *Stratégie Ville* et locales, en faisant ressortir le nombre de logements abordables réellement créés (tant sociaux, communautaires qu'abordables privés).

La *Stratégie Ville* et les stratégies locales répondent à une orientation de l'administration municipale. Même si la Ville a adopté une approche incitative pour faire appliquer la *Stratégie Ville* et les stratégies locales et que beaucoup d'efforts ont été déployés, un bilan global démontrant le degré de réalisation des logements abordables découlant de ces stratégies doit être produit pour prendre des décisions éclairées. Nous croyons qu'avec la *Stratégie de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, les objectifs sont ambitieux puisqu'ils doivent être réalisés sur une courte période. Pour favoriser l'atteinte de ces objectifs, nous sommes d'avis que l'administration municipale devrait prendre des dispositions pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie Ville* de façon à assurer une uniformité sur l'ensemble du territoire de la Ville.

5. ANNEXES

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

S'assurer que la *Stratégie d'inclusion de logements abordables (Stratégie Ville)* en vigueur ainsi que les stratégies locales en la matière sont appliquées, en vue d'atteindre les objectifs établis par les instances.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- Le type de projets visés par la *Stratégie Ville* et les stratégies locales d'inclusion de logements abordables est clairement énoncé dans les communications avec les promoteurs.
- Les rôles et les responsabilités des unités d'affaires impliquées dans la *Stratégie Ville* ainsi que dans les stratégies d'inclusion locales sont clairement définis et communiqués aux intervenants.
- Des mécanismes incitatifs sont en place pour que les promoteurs prévoient l'inclusion de logements sociaux, communautaires et abordables privés dans leurs projets de construction et concluent des ententes avec la Ville.
- Des mécanismes sont en place pour s'assurer du respect des engagements pris par les promoteurs dans les ententes d'inclusion, en termes de logements sociaux et communautaires et abordables privés.
- Lorsque l'inclusion de logements sociaux et communautaires n'est pas possible, les promoteurs contribuent financièrement au Fonds de contribution créé à cet effet, selon les modalités de gestion prévues.
- L'utilisation des sommes versées dans le Fonds de contribution de la *Stratégie Ville* respecte les modalités prévues.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place concernant les résultats de la *Stratégie Ville* d'inclusion de logements abordables et sur les stratégies locales en la matière.

5.2. COMPARAISON DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES AVEC LES STRATÉGIES LOCALES D'INCLUSION POUR L'ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET L'ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE			
	PLAN D'ACTION POUR L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES, APPLICABLE DANS LES PROJETS DE 48 LOGEMENTS ET PLUS (MARS 2012)	STRATÉGIE LOCALE D'INCLUSION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS (MAI 2018)	STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES (STRATÉGIE VILLE) (MODIFIÉE LE 9 DÉCEMBRE 2015)
Seuils	2 seuils : <ul style="list-style-type: none"> • 48 à 100 logements; • Plus de 100 logements. 	2 seuils : <ul style="list-style-type: none"> • 5 à 149 logements; • Plus de 150 logements. 	1 seuil : <ul style="list-style-type: none"> • Plus de 100 logements.
Type de projets	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 48 et 100 logements : tous les projets de construction résidentiels; • Plus de 100 logements : projets avec modifications réglementaires ou projets cumulant au moins 100 unités sur plusieurs sites. 	Projets avec modifications réglementaires ayant trait à la : <ul style="list-style-type: none"> • densité; • hauteur; • usage. 	Projets avec modifications réglementaires importantes ayant trait à la : <ul style="list-style-type: none"> • densité; • hauteur; • usage; et permet : <ul style="list-style-type: none"> • une plus grande superficie brute; • nombre plus élevé de logements pouvant être construits.
Taux d'inclusion social et communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 48 et 100 logements : Tenue d'un registre • Plus de 100 logements : 15 % des unités du projet résidentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 à 149 logements : Contribution financière privilégiée • Plus de 150 logements : 20 % des unités (gain de superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m².) 	Plus de 100 logements : <ul style="list-style-type: none"> • Terrain permettant 15 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m².
Contribution financière	<ul style="list-style-type: none"> • 48 à 100 logements : Pas de contributions. • Plus de 100 logements : 17,6 % de la superficie résidentielle totale pour des logements de 90 m² ¹⁶ X (Écart entre la valeur marchande des terrains résidentiels du secteur et 12 000 \$¹⁷). 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 à 149 logements : 20 % de taux de contribution. • Plus de 150 logements : 30 % de taux de contribution. Taux appliqué sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$).	Plus de 100 logements : <ul style="list-style-type: none"> • 20 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$).
Taux d'inclusion abordable privé	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 48 et 100 logements : Tenue d'un registre. • Plus de 100 logements : 15 % des unités du projet résidentiel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les trois seuils : 20 % des unités totales dans le projet (excluant les logements sociaux). 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 % des unités totales dans le projet (excluant les logements sociaux).
Inclusion de logements familiaux	Favorisé	Favorisé	Favorisé

¹⁶ Équivaut à un logement de deux chambres à coucher.

¹⁷ Capacité de payer des organismes communautaires en fonction du Programme AccèsLogis.

ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST			
	PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES PROJETS RÉSIDENTIELS (JUIN 2012)	PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES PROJETS RÉSIDENTIELS DU SUD-OUEST (JUIN 2016)	STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES (STRATÉGIE VILLE) (MODIFIÉE LE 9 DÉCEMBRE 2015)
Seuils	2 seuils : • Moins de 200 logements; • Plus de 200 logements.	3 seuils : • 8 à 49 logements; • 50 à 99 logements; • 100 et plus.	1 seuil : • Plus de 100 logements.
Type de projets	• Moins de 200 logements et plus de 200 logements : - Projet avec modification réglementaire; - Projet de plein droit; - Tenue d'un registre.	Projets avec modifications réglementaires ayant trait à la : • densité; • hauteur; • usage; Abandon du registre. Muet sur les projets de pleins droits.	Projets avec modifications réglementaires importantes ayant trait à la : • densité; • hauteur; • usage; et permet : • une plus grande superficie brute; • nombre plus élevé de logements pouvant être construits.
Taux d'inclusion social et communautaire	• Moins de 200 logements : - Social sur site 10 %; - Social hors site 12,5%. 10 % plein droit. • Plus de 200 logements : - Social sur site 15 %; - Social hors site 17,6 %. 15 % plein droit.	• 8 à 49 logements : - Aucune exigence. • 50 à 99 logements : - Sur site 20 %; - Hors site 20 %. • Plus de 100 logements : - Sur site 20 %; - Hors site 25 %.	Plus de 100 logements : • Terrain permettant 15 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² .
Contribution financière	• Moins de 200 logements : 15 % de modifications réglementaires; 10 % plein droit. • Plus de 200 logements : 20 % de modifications réglementaires; 15 % plein droit.	• 8 à 49 logements : 20 % de taux de contribution. • 50 à 99 logements : 30 % de taux de contribution. • Plus de 100 logements : 30 % de taux de contribution. Taux appliqué sur le total de la superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$).	Plus de 100 logements : • 20 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$)
Taux d'inclusion abordable privé	• Moins de 200 logements : 10% • Plus de 200 logements : 15%	• 8 à 49 logements : aucune exigence. • 50 à 99 logements : 20 % de l'ensemble des unités du projet. • Plus de 100 logements : 20 % de l'ensemble des unités du projet.	• 15 % des unités totales dans le projet (excluant les logements sociaux).
Inclusion de logements familiaux	Favorisé et arrondissement peut donner des compensations.	Favorisé	Favorisé

ANNEXE VII

STATISTIQUE CANADA
La dynamique de l'abordabilité du logement
au Canada
Janvier 2008

La dynamique de l'abordabilité du logement

Willa Rea, Jennifer Yuen, John Engeland et Roberto Figueroa

Le logement représente la principale dépense pour la plupart des ménages, et son abordabilité peut avoir un effet sur le bien-être. C'est pourquoi l'abordabilité du logement est étroitement surveillée par une variété d'intervenants, des défenseurs des droits du logement aux analystes des politiques, qui s'intéressent au logement et au bien-être en général des Canadiens.

La mesure de l'abordabilité consiste à comparer les coûts du logement à la capacité des ménages d'y faire face. Le rapport des frais de logement au revenu (RFLR) est une mesure couramment utilisée. La valeur de référence de 30 % est généralement reconnue comme limite supérieure pour qu'un logement soit considéré comme abordable. Les ménages qui dépensent 30 % ou plus ont été largement étudiés et continuent de l'être. Le font-ils par choix, puisqu'ils ont les moyens et le désir de dépenser plus que la norme? Ou le font-ils plutôt par nécessité, puisqu'ils ont un faible revenu, voire un besoin impérieux de logement?

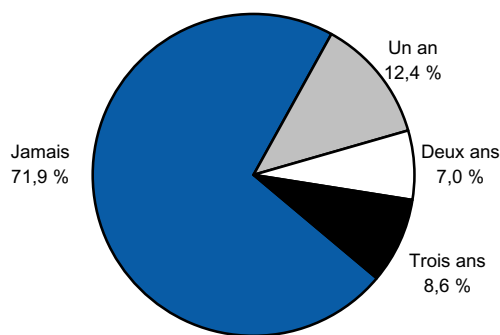
L'abordabilité du logement est également une composante essentielle de l'indicateur des besoins impérieux de logement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)¹. L'indicateur des besoins impérieux de logement « permet de repérer les ménages qui sont incapables d'obtenir un logement en état adéquat, d'une taille convenable et abordable » (SCHL, 1991). Les renseignements obtenus sont utilisés par les administrations publiques pour les aider à faire la conception, la prestation, le financement et l'évaluation des programmes de logements sociaux.

Jusqu'à présent, les RFLR décrivaient l'abordabilité d'une façon ponctuelle. On ne suivait jamais les ménages au fil du temps, en recueillant aussi bien des don-

nées sur les revenus que les frais de logement. Bien que l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de Statistique Canada fournisse des données sur le revenu des ménages sur une période de six ans, elle ne recueille normalement pas de données sur les frais de logement. Par conséquent, depuis les cinq dernières années, la SCHL parraine un module de questions sur le logement, et les données qui en sont ressorties ont permis d'établir le tout premier examen longitudinal de l'abordabilité du logement (voir *Source de données et définitions*).

Le présent rapport, rédigé conjointement par Statistique Canada et la SCHL, est seulement axé sur la dynamique de l'abordabilité du logement et ne concerne

Graphique A Moins de 10 % des personnes vivent dans des ménages dépassant la limite d'abordabilité de façon persistante



Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002 à 2004.

Willa Rea travaille pour la Division de la statistique du revenu. Elle peut être jointe au 613-951-1585. Jennifer Yuen travaille pour le Programme des domaines spécialisés du recensement. Elle peut être jointe au 613-951-1701. Roberto Figueroa travaille pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ils peuvent être joints à perspective@statcan.ca.

Sources des données et définitions

L'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) est une enquête-ménage qui utilise des interviews téléphoniques assistées par ordinateur pour recueillir des renseignements sur le revenu, le travail, l'éducation et, depuis 2002, le logement. De janvier à mars, des intervieweurs recueillent des renseignements concernant l'année civile précédente au sujet des expériences de travail et du revenu des répondants, de leurs activités éducatives et des relations familiales. Les caractéristiques démographiques des familles et des membres du ménage, ainsi que les renseignements au sujet de leur logement et des coûts d'habitation, donnent une image ponctuelle à la fin de chacune des années civiles. Le taux de réponse était en moyenne de 77,3 % au cours de la période de trois années à l'étude couverte par le rapport. L'EDTR porte sur tous les particuliers au Canada, à l'exclusion des résidents des trois territoires, des pensionnaires d'établissements institutionnels et des personnes qui vivent dans des réserves indiennes ou dans des baraques militaires et des personnes sans abri. Dans l'ensemble, ces exclusions représentent moins de 3 % de la population.

Les échantillons de l'EDTR proviennent des données mensuelles de l'Enquête sur la population active (EPA) et ont donc le même plan d'échantillonnage : une base aréolaire et un plan stratifié à plusieurs degrés axé sur l'échantillonnage probabiliste. L'échantillon complet de l'EPA est composé de six groupes de renouvellement, le sixième de l'échantillon étant remplacé tous les mois. L'échantillon de l'EDTR comprend deux panels, chacun comprenant deux groupes de renouvellement de l'EPA, soit environ 17 000 ménages. Un panel est suivi pendant une période de six années consécutives. Un nouveau panel est introduit aux trois ans, de sorte que deux panels se chevaucheront toujours.

L'EDTR fournit les estimations transversales et longitudinales. Les estimations longitudinales du présent rapport sont fondées sur les deux panels englobant les années 2002 à 2004 : les trois dernières années du panel 3 et les trois premières du panel 4.

Rapport des frais de logement au revenu

Les frais de logement des propriétaires comprennent les paiements d'hypothèque, les impôts fonciers, les frais de copropriété et les paiements pour les services publics² (chauffage, eau et l'électricité). Les frais de logement des locataires correspondent au loyer et aux services publics non compris dans le loyer. Les frais de logement totaux annuels sont comparés avec le revenu annuel total brut des ménages, y compris les transferts du gouvernement. Les données sur le revenu sont recueillies pour chaque personne de 16 ans et plus et sont agrégées au sein du revenu du ménage. Environ 85 % des répondants à l'EDTR permettent l'utilisation de leurs données fiscales comme moyen de rechange pour répondre aux questions de l'enquête, ce qui améliore la qualité des données et limite le fardeau de réponse.

Les ménages qui consacrent moins de 30 % de leurs revenus au logement sont classés comme respectant la norme d'abordabilité. Toutefois, les ménages qui dépassent 30 % ou plus n'éprouvent pas nécessairement de problèmes d'abordabilité du logement. Bien des ménages qui dépensent davantage le font par choix.

L'indicateur des besoins impérieux de logement de la SCHL ne classe que les personnes qui ne pouvaient se permettre un logement convenable et adéquat dans leur région comme ayant un besoin de logement. En fonction de cet indicateur, 20 % des *ménages* du Recensement de 2001 ont dépensé plus que la limite d'abordabilité, mais seulement 12 % avaient des besoins impérieux de logement.

Univers de l'étude

Pour effectuer l'analyse longitudinale, il est nécessaire de travailler au niveau de la personne plutôt qu'au niveau du ménage, puisque l'univers du ménage est dynamique. Des ménages se créent, se modifient et se défont en raison d'une naissance, d'un mariage, d'un divorce, d'un décès et du départ ou de l'arrivée des membres du ménage, ce qui rend difficile le suivi d'un ménage au fil du temps. C'est pourquoi les caractéristiques du ménage (notamment les frais de logement, les revenus et les RFLR) sont reliées à chacun des membres du ménage.

Les résultats présentent les chiffres et les pourcentages des personnes qui vivent dans des ménages avec diverses caractéristiques. Pour faciliter les comparaisons entre les estimations longitudinales et transversales, la majeure partie de l'analyse transversale a également été effectuée au niveau de la personne.

Certaines exclusions de la population d'enquête se sont avérées nécessaires. La première étape, pour l'analyse longitudinale, était d'éliminer les personnes qui n'étaient pas présentes pendant les trois années.

Afin que les résultats soient plus faciles à interpréter, les personnes qui font partie des ménages suivants ont également été exclues : les personnes dont le revenu du ménage ou les frais de logement sont inférieurs ou égaux à zéro; les ménages dont un membre était un exploitant agricole; et les ménages qui comprennent plus d'une famille économique, c'est-à-dire pour lesquels au moins une personne du logement n'est pas liée par le sang, le mariage ou l'adoption. Ces trois exclusions ont retiré environ 8 % de l'échantillon de l'analyse transversale, le plus grand nombre d'exclusions provenant du troisième critère.

Des revenus et des frais de logement positifs sont essentiels à l'interprétation du RFLR. Les ménages peuvent déclarer des revenus négatifs lorsque, par exemple, les revenus provenant d'un travail autonome ou les investissements comprennent des pertes plus importantes que les gains. Ces ménages dépendent habituellement de sources monétaires de rechange comme des prêts, des économies ou des gains en capital. Cependant, ces données ne sont pas recueillies dans l'EDTR, ce qui fait qu'il n'est pas possible d'évaluer la quantité d'argent dont dispose le ménage pour subsister. De même, il est difficile d'interpréter le RFLR lorsqu'un ménage déclare qu'il ne paie rien pour son logement, par exemple, lorsque le logement est utilisé dans le cadre des avantages liés à un emploi.

Les exploitants agricoles sont exclus parce que leurs coûts d'habitation et leurs coûts d'exploitation de la ferme peuvent être tellement liés qu'il devient difficile d'obtenir une estimation fiable du coût de logement réel.

Sources des données et définitions (fin)

L'exclusion des ménages ayant plus d'une famille économique a été effectuée parce que les membres de certains de ces ménages peuvent prendre des décisions quant au logement au niveau de la famille ou de la personne et que toute estimation au niveau du ménage pourrait être difficile à interpréter. Un ménage est composé de toutes les personnes qui vivent dans un logement, tandis qu'une famille économique comprend seulement les personnes qui sont liées par le sang, le mariage ou l'adoption et qui vivent ensemble dans un logement. Par exemple, dans un ménage comprenant des colocataires, chacun des colocataires aurait un revenu différent, même s'ils partagent le loyer de façon égale. Un RFLR calculé en fonction de leurs coûts d'habitation totaux et de la somme de leurs revenus n'aurait pas la même signification qu'un RFLR calculé pour une famille ou pour une personne vivant seule.

Enfin, les modèles ont été appliqués seulement à la population adulte (âgée de 16 ans ou plus, parce que certaines questions concernant notamment le statut d'Autochtone, le statut d'immigrant et le niveau de scolarité n'ont pas été posées aux personnes de moins de 16 ans.

Distribution de l'échantillon pour les modèles

Le premier modèle comparait les caractéristiques des ménages qui avaient déjà consacré 30 % ou plus de leur

revenu au logement à ceux qui ne l'avaient jamais fait. L'échantillon était séparé dans un groupe *déjà* (RFLR égal ou supérieur à la limite de 30 % pendant au moins une année entre 2002 et 2004) et le groupe *jamais* (RFLR qui n'a jamais été égal ou plus grand que la limite de 30 % pendant les trois années).

Dans le deuxième modèle, l'objectif était de mettre l'accent sur la population qui consacrait de façon persistante 30 % ou plus du revenu du ménage au logement, dans ce cas pendant toute la période de trois ans à l'étude. L'échantillon était divisé entre le groupe *de façon persistante* et le groupe *jamais* et à l'occasion (RFLR inférieur à la limite d'abordabilité de 30 % pendant au moins un an au cours de la période de trois ans).

Le modèle 1 effectue une régression de l'indicateur *déjà* et le modèle 2 effectue une régression de l'indicateur *de façon persistante* en fonction des caractéristiques sociodémographiques et géographiques des Canadiens et des ménages dont ils font partie. Le revenu n'a pas été inclus dans les modèles parce qu'il fait partie du calcul de la caractéristique d'intérêt : le RFLR.

pas les besoins impérieux de logement. Il examine la probabilité qu'un ménage consacre 30 % ou plus de son revenu au logement, la récurrence d'une telle situation et si elle est occasionnelle ou persistante, et compare les ménages qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement aux ménages qui y consacrent une part moins importante.

Profil de l'abordabilité du logement

Les estimations transversales montrent que chaque année de 2002 à 2004, environ un cinquième des Canadiens faisaient partie de ménages qui consacraient davantage au logement que la valeur de référence en matière d'abordabilité. Toutefois, les estimations longitudinales montrent que moins du dixième d'entre eux vivaient dans des ménages qui dépensaient toujours plus que le seuil d'abordabilité de 2002 à 2004. Un cinquième de la population canadienne faisait partie de ménages qui dépensaient plus que la valeur de référence à l'occasion. Au total, ce sont donc près de 28 % des Canadiens qui faisaient partie de ménages ayant *déjà* dépensé plus que la limite d'abordabilité au cours de la période à l'étude (graphique A).

Les ménages à faible revenu sont plus susceptibles de dépasser la limite d'abordabilité

Le revenu du ménage est un déterminant clé des RFLR. En moyenne, les ménages qui ont un revenu limité ont un fardeau de coût du logement plus élevé et sont plus susceptibles que les autres ménages de dépenser plus que la limite d'abordabilité du logement. En fait, plus de 80 % des membres des ménages qui dépassaient la limite d'abordabilité faisaient partie des 40 % inférieurs de la répartition du revenu (tableau 1). En revanche, les personnes qui avaient un revenu se classant parmi les 40 % supérieurs ne représentaient qu'environ 7 % des personnes qui dépassaient la limite d'abordabilité, et elles dépensaient probablement davantage par choix que par nécessité.

Près de 58 % des personnes qui se trouvent dans le groupe de revenu inférieur font partie de ménages qui dépensent plus que la limite d'abordabilité. À près de 50 %, leur RFLR médian a tendance à être une conséquence non seulement de leur faible revenu, mais aussi de leurs frais de logement relativement élevés³. Pour les propriétaires, ce phénomène peut être attribuable à

Tableau 1 Estimations transversales des personnes vivant dans des ménages dépensant au-dessus et au-dessous de la limite d'abordabilité par quintile de revenu, 2004

	Proportion pour chacun des quintiles de revenu	Proportion cumulative des dépenses de 30 % ou plus	Coûts d'habitation	Revenu des ménages	RFLR
	%	%	\$	\$	%
Tranche intérieure de 20 %					
30 % ou plus	57,9	57,4	9 000	17 417	51,0
Moins de 30 %	42,1	...	4 416	24 742	20,1
Deuxième quintile					
30 % ou plus	23,5	80,6	15 983	39 887	39,3
Moins de 30 %	76,5	...	6 720	41 625	16,5
Quintile intermédiaire					
30 % ou plus	12,7	93,2	23 233	62 323	36,0
Moins de 30 %	87,3	...	9 426	62 949	15,0
Quatrième quintile					
30 % ou plus	5,2	98,3	31 258	87 196	34,6
Moins de 30 %	94,8	...	12 104	88 671	13,7
Tranche supérieure de 20 %					
30 % ou plus	1,7	100	44 570	124 383	35,2
Moins de 30 %	98,3	...	13 823	135 885	9,6

Note : Le revenu des ménages n'est pas ajusté en fonction de la composition et la taille des familles

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

des versements hypothécaires élevés. Ainsi, une fois les hypothèques payées, les RFLR baissent de façon marquée. À moins qu'ils n'habitent dans des logements subventionnés, les locataires peuvent être incapable de trouver un logement en dessous d'un loyer donné. De plus, les familles dans cette situation peuvent vivre dans des villes où le logement est plus coûteux, elles peuvent avoir besoin d'un logement plus grand pour héberger une plus grande famille ou elles peuvent ne pas avoir les ressources (sociales ou financières) pour rechercher un logement moins coûteux.

Bien que la cause la plus évidente du faible revenu des ménages soit le faible salaire, d'autres causes sont possibles : un seul soutien, éclatement de la famille, perte d'emploi

et perte de l'entreprise ou des investissements (surtout dans le cas des travailleurs autonomes). Certains ménages à faible revenu peuvent avoir d'autres sources de revenus : gains en capital, épargne, emprunt, cadeaux ou même secours aux plus défavorisés.

En outre, certains de ces RFLR élevés sont temporaires. Se trouver un emploi, se marier ou déménager sont des exemples de situations qui pourraient faire diminuer le RFLR. Les données longitudinales permettent de repérer les ménages qui vivent de telles transitions et de suivre les déplacements au-dessus et au-dessous du seuil. Plutôt que d'examiner les ménages qui se trouvent au-dessus ou au-dessous de la limite d'abordabilité à un moment donné, on peut voir s'ils se trou-

vent au-dessus ou au-dessous du seuil d'abordabilité pendant un, deux ou trois ans (tableau 2).

Comme pour les estimations transversales, les données longitudinales montrent qu'à mesure que le revenu du ménage augmente, un pourcentage plus faible de personnes fait partie des ménages qui ont déjà dépensé plus que la limite d'abordabilité. Toutefois, ces estimations sont plus élevées que les estimations annuelles. Comme on pourrait s'y attendre, pour une période plus longue, davantage de personnes font partie des ménages ayant dépensé plus que la limite d'abordabilité.

En outre, plus le revenu est élevé, plus la différence entre les estimations transversales et longitudinales est importante. À mesure que le revenu du ménage augmente, il y a un roulement ou un changement beaucoup plus important chez les personnes qui font partie des ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu au logement. Les personnes ayant des revenus plus élevés ont tendance à ne pas dépenser davantage que la valeur de référence d'une façon répétitive ou persistante. En fait, de nouvelles personnes se joignent au groupe alors que d'autres le quittent d'une année à l'autre, ce qui donne des estimations longitudinales plus élevées.

Une autre façon de voir la situation est d'examiner la proportion de personnes qui dépassaient la limite d'abordabilité de façon persistante (les trois années) comparativement à celles qui l'ont déjà dépassée (au moins une année). Pour le quintile inférieur, près de la moitié de ceux qui ont déjà dépassé la limite l'ont dépassée pendant les trois années. Par contre, seulement 7 % des personnes du quintile supérieur l'ont

Tableau 2 Estimations longitudinales des personnes vivant dans des ménages dépensant au-dessus et au-dessous de la limite d'abordabilité par quantile de revenu, 2002 à 2004

	Proportion pour chacun des quintiles de revenu	Coût d'habitation	Revenu des ménages	RFLR
	%	\$	\$	%
Tranche intérieure de 20 %				
Moins de 30 % les trois années	37,3	4 216	27 341	17,9
30 % ou plus 1 ou 2 ans	32,4	7 195	24 113	32,2
30 % ou plus les trois années	30,2	9 920	19 109	52,7
Deuxième quintile				
Moins de 30 % les trois années	62,8	6 413	44 756	14,9
30 % ou plus 1 à 2 ans	29,5	12 205	43 652	30,2
30 % ou plus les trois années	7,8	18 491	42 166	43,2
Quintile intermédiaire				
Moins de 30 % les trois années	77,5	9 118	64 239	14,5
30 % ou plus 1 à 2 ans	18,9	16 375	62 604	28,0
30 % ou plus les trois années	3,7	24 907	63 138	39,1
Quatrième quintile				
Moins de 30 % les trois années	86,2	11 663	88 763	13,6
30 % ou plus 1 à 2 ans	12,7	21 184	84 724	26,7
30 % ou plus les trois années	1,1	33 136	86 870	35,6
Tranche supérieure de 20 %				
Moins de 30 % les trois années	95,8	13 861	131 817	10,3
30 % ou plus 1 à 2 ans	3,9	29 552	126 971	26,2
30 % ou plus les trois années	0,3	39 885	113 379	35,2

Note : Le revenu des ménages n'est pas ajusté en fonction de la composition et la taille des familles.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

dépassée pendant les trois années. Par conséquent, plus le revenu est élevé, plus forte est la proportion de personnes qui franchissent le seuil d'abordabilité dans un sens ou dans l'autre, ce qui indique que les causes du dépassement de la limite peuvent souvent être temporaires. Cependant, pour les quintiles de revenu inférieurs, surtout pour le plus bas, il y a une proportion beaucoup plus élevée de personnes dont les RFLR dépassent continuellement la limite, ce qui indique qu'elles sont moins en mesure d'ajuster leurs revenus ou leurs coûts d'habitation.

Qui dépasse le seuil d'abordabilité le plus souvent?

Comme on pouvait s'y attendre, une proportion plus forte de locataires dépensent plus que la limite d'abordabilité (tableau 3). En 2004, environ un tiers des locataires (qu'ils paient leur loyer selon le marché ou qu'ils aient un loyer subventionné) faisaient partie de ménages qui dépensent plus que la limite d'abordabilité, comparativement à moins du quart pour les propriétaires qui ont une hypothèque et à 1 sur 25 pour les propriétaires qui n'ont pas d'hypothèque. Selon les données longitudinales, bien plus

de 40 % des locataires ont déjà dépassé la limite d'abordabilité pendant la période de 2002 à 2004 à l'étude, une proportion beaucoup plus élevée que pour les propriétaires. En outre, les personnes qui font partie de ménages qui ont changé de mode d'occupation pendant cette période étaient beaucoup plus susceptibles d'avoir déjà dépassé la limite, mais elles étaient moins susceptibles de la dépasser de façon persistante. Bien que ce phénomène suggère que le changement du mode d'occupation pourrait être associé à des difficultés d'abordabilité temporaires, la durée des panels est trop courte pour permettre de bien comprendre toute la dynamique.

Les personnes seules et les familles monoparentales où le parent est de sexe féminin sont les plus susceptibles de dépenser davantage que la valeur repère d'abordabilité, soit 42 % et 44 % d'entre elles respectivement en 2004, plus du double de la proportion de l'ensemble de la population (20 %). Les personnes seules doivent assumer à elles seules la totalité des frais de logement et compter sur un seul revenu; les personnes seules qui ont des enfants à charge ont un fardeau de plus : payer un logement plus grand.

Les ménages dont la catégorie de famille a changé pendant la période de 2002 à 2004 sont parmi les plus susceptibles d'avoir déjà dépensé plus que la limite (39 %), comparativement à la moyenne nationale (28 %). Comme dans le cas des personnes qui ont changé de mode d'occupation, leur taux sur trois ans (7 %) était beaucoup plus faible, à l'instar de la moyenne nationale.

D'autres caractéristiques, comme le nombre d'années depuis l'immigration, l'appartenance à une minorité

Tableau 3 Taux transversaux et longitudinaux de dépassement de la limite d'abordabilité

	Transversal			Longitudinal	
	2002	2003	2004	Déjà	De façon persistante
	%				
Les deux sexes	19,4	19,6	20,0	28,1	8,6
Hommes	18,5	18,6	19,2	26,5	7,6
Femmes	20,3	20,6	20,8	29,7	9,6
0 à 19 ans	21,5	21,5	21,9	30,7	9,8
20 à 29 ans	21,3	21,6	21,7	33,1	6,5
30 à 49 ans	19,3	19,9	20,3	28,1	8,7
50 à 64 ans	16,9	16,9	17,7	23,5	7,9
65 ans et plus	16,8	17,0	16,9	24,4	9,3
Propriétaires, avec hypothèque	21,5	22,0	23,1	30,5	10,2
Propriétaires, sans hypothèque	3,5	3,6	4,0	5,9	1,1
Propriétaires, changement de statut	...	...	...	24,9	0,8
Locataires, au prix du marché	32,0	38,4	34,3	43,1	19,2
Locataires, subventionné	33,9	32,7	33,1	45,1	15,1
Locataires, changement de statut	...	...	...	56,4	24,3
Changement de mode d'occupation	...	...	...	42,8	6,5
Ottawa-Gatineau	16,1	20,6	19,4	23,8	7,3
Toronto	23,9	25,2	28,9	36,0	11,9
Vancouver	30,7	30,3	33,1	44,0	16,4
Montréal	20,8	17,2	17,4	25,3	9,0
Calgary	15,3	21,3	18,6	26,8	8,1
Edmonton	16,7	16,4	13,7	24,9	5,5
Victoria	22,2	23,5	21,7	30,5	8,8
Autre RMR	18,0	17,9	17,3	24,8	7,5
Rurale	13,4	14,1	14,8	20,5	5,7
Déménagé entre ces lieux	...	...	...	41,4	6,6
Marié, sans enfants	11,7	11,8	11,6	16,0	4,2
Marié, avec enfants	15,8	16,5	17,5	24,3	7,3
Personne seule	40,9	41,3	41,6	46,9	22,9
Mère seule	48,6	45,2	44,2	57,4	27,6
Hommes seul	27,8	24,8	27,4	25,7	12,8
Autre catégorie de famille	17,7	18,2	18,5	23,6	5,3
Changement de catégorie de famille	...	...	...	38,6	7,1
Handicapée	23,1	22,6	23,4	30,1	10,5
Non handicapée	17,5	17,8	18,1	25,8	6,8
Autochtone	23,6	25,2	23,4	36,7	10,4
Non-autochtone	18,6	18,7	19,1	27,0	8,0
Minorité visible	28,6	29,8	31,3	43,7	13,2
Pas une minorité visible	17,4	17,4	17,6	25,1	7,4
0 à 9 ans depuis l'immigration (2002)	36,5	36,9	37,6	54,0	17,3
10 à 19 ans	27,7	31,4	33,1	39,5	14,1
20 à 29 ans	24,2	23,0	25,1	35,7	10,3
30 à 39 ans	19,0	16,4	19,2	24,6	7,8
40 ans et plus	14,4	16,7	14,5	22,3	6,8
Non-immigrant	18,4	18,5	18,8	26,7	8,1
Études secondaires ou moins	20,6	20,9	20,8	29,4	9,5
Diplôme du secondaire	18,7	18,8	19,8	27,6	8,1
Études postsecondaires sans certificat	21,1	21,1	20,8	30,1	9,1
Études postsecondaires avec certificat	16,8	16,9	17,9	25,3	7,3
Baccalauréat	14,0	15,3	14,4	21,1	5,5
Diplôme d'étude supérieure	15,4	12,3	13,7	19,3	5,2

Note : Les caractéristiques sont constantes pour les trois années pour les estimations longitudinales.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002 à 2004.

visible et certains emplacements géographiques, semblent également être liées à des taux plus élevés de personnes ayant déjà ou de façon persistante dépassé la limite d'abordabilité. Plus particulièrement, les nouveaux immigrants présentaient des pourcentages visiblement plus élevés de dépassement de la limite, tant du point de vue transversal que longitudinal. Leurs pourcentages diminuaient proportionnellement à la durée de leur séjour au Canada.

Du point de vue de la géographie, les Vancouverois étaient proportionnellement plus nombreux à faire partie des ménages qui dépassent la limite, 33 % d'entre eux ayant dépassé la limite en 2004 et 44 % ayant déjà dépassé la limite d'abordabilité au cours de la période de trois ans à l'étude. Comme pour les ménages qui ont changé de mode d'occupation ou de catégorie de famille pendant la période à l'étude, la limite d'abordabilité a été dépassée au moins une fois pendant la période de trois ans par un pourcentage relativement élevé (41 %) des ménages qui ont changé de lieu de résidence. Cependant, les RFLR élevés semblaient encore une fois temporaires, seulement 6,6 % des ménages ayant dépassé la limite d'abordabilité de façon persistante, une proportion bien inférieure à la moyenne de 8,6 %.

Qui est plus susceptible de consacrer 30 % ou plus de son revenu aux frais de logement?

Les facteurs contribuant aux problèmes d'abordabilité peuvent être explorés au moyen de deux modèles de régression. Le premier modèle fait une comparaison des caractéristiques des personnes ayant déjà consacré 30 % ou plus du revenu de leur ménage aux frais de

Tableau 4 Probabilité de dépassement de la limite d'abordabilité

	Déjà	De façon persistantes	Proportion de la population
	Probabilité		%
Moyenne nationale	21,3	3,9	100,0
16 à 19 ans	19,7	3,1	6,3
20 à 29 ans	21,7	2,8*	15,0
30 à 49 ans (ref)	20,9	3,9	41,6
50 à 64 ans	21,5	4,6	22,5
65 ans et plus	22,6	4,7	14,6
Propriétaires, avec hypothèque	34,2	10,3	35,7
Propriétaires, sans hypothèque	5,2*	0,8*	27,4
Propriétaires, changement du statut de l'hypothèque	25,7*	0,8*	8,6
Locataires, au prix du marché (ref)	33,3	11,9	13,4
Locataires, subventionné	29,7	5,5*	2,1
Locataires, changement de statut de la subvention	38,9	12,1	3,1
Changement de mode d'occupation	35,4	4,8*	9,7
Ottawa-Gatineau (ref)	18,9	3,2	3,5
Toronto	26,4*	5,4*	15,1
Vancouver	31,6*	7,0*	6,4
Montréal	16,9	3,4	10,9
Calgary	19,9	3,4	2,8
Edmonton	20,7	2,8	3,0
Victoria	28,0*	4,3	0,9
Autre RMR	19,9	3,7	42,8
Rurale	18,6	3,4	10,4
Déménagé entre ces lieux	28,0*	3,2	4,2
Comptant un couple (ref)	15,8	3,0	66,1
Hommes vivant seul	39,6*	11,0*	4,2
Femme vivant seule	48,2*	16,3*	6,5
Mère seule	44,9*	13,8*	2,3
Autre catégorie de famille ¹	23,6*	3,5	7,6
Changement de catégorie de famille	34,9*	4,3*	13,3
Handicapée	24,1*	4,9*	36,5
Non handicapée (ref)	19,8	3,4	63,5
Autochtone	27,6*	4,8	3,0
Non-autochtone (ref)	21,1	3,9	97,0
Minorité visible	27,1*	4,8	11,7
Pas une minorité visible (ref)	20,6	3,8	88,4
0 à 9 ans depuis l'immigration (2002)	39,2*	8,3*	4,2
10 à 19 ans	26,6*	6,2*	4,1
20 à 29 ans	26,8*	4,6	3,0
30 à 39 ans	23,9	4,8	3,2
40 ans et plus	23,0	3,4	3,6
Non-immigrant (ref)	20,0	3,7	81,8
Études secondaires ou moins	25,0*	4,8*	21,5
Diplôme du secondaire	23,2*	4,1	14,6
Études postsecondaires sans certificat	22,3*	4,8*	12,0
Études postsecondaires avec certificat (ref)	19,5	3,4	26,9
Baccalauréat	14,7*	2,5*	9,7
Diplôme d'étude supérieure	12,6*	2,1*	4,9
Niveau d'étude inconnu	27,7*	5,5*	10,4

* Probabilité nettement différente de celle de la catégorie de référence (ref) au niveau de 5 %.

1. Inclut les parents de sexe masculin.

Note : Les caractéristiques sont constantes pour les trois années à moins d'indication contraire.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002 à 2004.

logement avec celles des personnes qui ne l'ont jamais fait. Le deuxième modèle compare les ménages qui ont dépensé davantage que la valeur de référence *de façon persistante* avec ceux qui ont passé au moins un an au-dessous de la limite d'abordabilité.

Une chance sur cinq de faire partie d'un ménage ayant dépensé 30 % ou plus pour le logement

Le premier modèle permet de prévoir que le Canadien moyen⁴ a environ une chance sur cinq (21 %) d'avoir déjà fait partie d'un ménage qui dépensait 30 % ou plus du revenu pour le logement pendant la période de 2002 à 2004 (tableau 4). Toutefois, la probabilité (en fonction du deuxième modèle) de persister à dépasser la limite d'abordabilité était bien inférieure (4 %).

Les personnes et les familles qui vivent des changements influant sur leurs revenus ou leurs frais de logement voient des changements correspondants toucher leurs RFLR, et par le fait même, leur probabilité d'avoir déjà ou toujours dépensé 30 % ou plus de leurs revenus pour le logement. Les personnes qui ont déménagé, celles qui ont changé de mode d'occupation et celles dont la situation familiale a changé (en raison d'un divorce, d'un mariage ou d'un autre changement familial) sont des exemples particuliers des personnes dont les circonstances ont changé.

L'âge n'est pas un facteur important pour déterminer la probabilité d'avoir déjà dépensé 30 % ou plus du revenu pour les frais de logement. Aucun des groupes d'âge du premier modèle ne présentait une probabilité vraiment différente de celle de la catégorie de référence (de

30 à 49 ans) pour ce qui est d'avoir un RFLR de 30 % ou plus. Pour le deuxième modèle, seul le groupe d'âge de 20 à 29 ans présentait une probabilité nettement plus faible que celui des 30 à 49 ans d'avoir dépassé de façon persistante la limite d'abordabilité. Cependant, même si cette différence était significative, le pourcentage n'était pas beaucoup plus bas. Il y a peut-être différentes raisons qui expliquent pourquoi les membres du groupe d'âge de 20 à 29 ans présentaient une probabilité nettement différente de celle de la catégorie de référence. Il s'agit d'un groupe en transition. Certains des membres du groupe vivent toujours à la maison avec leurs parents et leurs coûts d'habitation et de revenu reflètent la situation de leur famille plutôt que la leur. Ceux qui ont quitté le foyer font peut-être des économies en vue d'acheter une maison et choisissent donc d'occuper un logement peu coûteux. Ceux qui n'ont toujours pas fondé de famille n'ont pas besoin d'un logement plus grand et plus coûteux, contrairement aux familles. Il convient de souligner que, bien qu'un grand nombre de personnes de ce groupe d'âge partage leur logement avec des colocataires, ces ménages sont exclus de l'étude.

Les locataires bénéficiaires de logements subventionnés sont moins susceptibles de consacrer 30 % ou plus de leurs revenus au logement de façon persistante que les locataires au prix du marché

Ce sont les locataires qui ont les RFLR médians les plus élevés (tableau 5). Ce sont également eux qui sont les plus susceptibles de dépenser plus que la limite d'abordabilité et, à l'exception des locataires de logements subventionnés, qui sont les plus portés à dépenser plus que cette limite de façon persistante. Les résultats du premier modèle montrent que, pour les locataires au prix du marché, la probabilité d'avoir déjà dépensé 30 % du revenu du ménage ou plus pour le logement est d'une chance sur trois. La probabilité diminue à une chance sur huit pour ce qui est d'avoir dépensé plus que cette limite de façon persistante et elle est encore plus basse pour les locataires de logements subventionnés, à raison d'une chance sur dix-huit. Cette situation existe malgré le fait que le revenu médian des locataires de logements subventionnés n'est que de la moitié de celui des locataires de logements au prix du marché. Les résultats du deuxième modèle donnent donc des preuves supplémentaires que la subvention des loyers a un effet.

Tableau 5 Rapport des frais de logement au revenu médian, coût d'habitation et revenu, 2002 à 2004

	RFLR	Coût d'habitation	Revenu des ménages ¹
Mode d'occupation	%	\$	\$
Propriétaires, hypothèque les trois années	19,6	15 282	79 306
Propriétaires, sans hypothèque les trois années	7,8	4 817	62 413
Propriétaires, changement du statut de l'hypothèque	13,1	9 456	76 080
Locataires, au prix du marché durant les trois années (ref)	22,5	8 301	39 572
Locataires, subventionnés durant les trois années	26,4	5 004	19 547
Locataires, changement de statut de la subvention	27,0	7 146	27 445
Changement de mode d'occupation	20,1	9 975	54 984
Géographie			
Ottawa-Gatineau	15,7	11 025	79 436
Toronto	19,0	12 976	76 758
Vancouver	21,0	12 047	65 089
Montréal	15,9	8 120	57 405
Calgary	17,5	11 742	74 805
Edmonton	16,1	10 189	72 551
Victoria	16,3	8 260	69 814
Autre RMR	15,8	8 369	60 863
Rurale	13,5	5 842	51 286
Déménagé entre ces lieux	19,7	9 680	56 468
Catégorie de famille			
Mère seule	26,8	8 180	30 504
Femmes vivant seules	25,6	5 817	22 870
Hommes vivant seuls	22,3	6 187	30 813
Changement de catégorie de famille	19,8	9 041	55 176
Comptant un couple	14,9	10 300	74 311
Autre catégorie de famille ²	14,7	7 312	55 594

1. Pas corrigé pour la taille des familles.

2. Inclut les parents de sexe masculin.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Même s'il semble contraire à l'intuition de dire que les locataires de logements subventionnés ont les RFLR médians les plus élevés, ceux-ci seraient beaucoup plus élevés s'il n'y avait pas de loyers subventionnés. Si les locataires de logements subventionnés avaient payé un loyer médian au prix du marché de 8 300 \$ plutôt qu'au prix de leur loyer subventionné, leur RFLR médian aurait été de 42 % au lieu de 26 %. Les frais de logement médians des locataires de logements subventionnés pour les trois années sont de 40 % en

deçà de ceux des locataires de logements au prix du marché. Ainsi, leurs frais de logement sont beaucoup plus abordables relativement à leur très faible revenu médian.

Les propriétaires sans hypothèque avaient les plus faibles RFLR et une probabilité de seulement 5 % d'avoir déjà consacré 30 % ou plus de leurs revenus au logement, ce qui représente une proportion bien inférieure à celle de 26 % du groupe d'occupants du niveau immédiatement inférieur : les propriétaires dont la situation a changé en ce qui concerne l'hypothèque.

Même si les 36 % de Canadiens qui sont propriétaires avec hypothèque ont environ la même probabilité que les locataires de logements au prix courant d'avoir déjà dépassé la limite d'abordabilité, ils le font dans des situations complètement différentes. Les propriétaires avec hypothèque avaient les revenus médians les plus élevés à 79 300 \$ et ils avaient également les frais de logement médians les plus élevés, à 15 300 \$. Grâce à leurs revenus plus élevés, les propriétaires qui ont une hypothèque sont davantage en mesure de pouvoir consacrer un plus grand pourcentage de leur revenu au logement. Ces paiements élevés de logement comprennent le capital de leur prêt hypothécaire, dont la valeur augmente⁵. En comparaison, les locataires de logements au prix du marché avaient des revenus médians ne représentant que la moitié de ceux des propriétaires qui ont une hypothèque, mais des frais de logement médians qui représentaient plus de la moitié.

Même si les quelque 10 % des ménages qui avaient changé de mode d'occupation pendant la période de trois ans à l'étude avaient une probabilité relativement élevée d'avoir déjà consacré 30 % ou plus de leur revenu au logement, ils avaient une probabilité plus faible de le faire de façon persistante. Il se peut que le changement de mode d'occupation soit lié à des RFLR élevés à court terme, mais qu'à long terme (dans cette étude, pour une période de trois années), leur situation s'améliore. Le changement de mode d'occupation peut également être lié à des circonstances variées, comme un déménagement qui fait croître de façon temporaire les frais de logement plus rapidement que le revenu, ou un déménagement en réponse à l'éclatement de la famille et à une chute du revenu.

Situation distincte pour les résidents de Toronto et de Vancouver

Si l'emplacement est roi en immobilier, il l'est tout autant pour déterminer les frais de logement. Les coûts d'habitation sont les plus élevés dans les grandes

régions métropolitaines du Canada. Ces coûts plus élevés sont-ils reflétés dans les probabilités accrues de dépasser la limite d'abordabilité du logement? Le modèle suggère que les personnes qui vivent à Vancouver et à Toronto, deux des villes les plus grandes et les plus coûteuses au Canada, ont une probabilité beaucoup plus élevée d'avoir déjà ou de façon persistante dépassé la limite d'abordabilité comparativement aux personnes qui demeurent à Ottawa-Gatineau, la catégorie de référence.

Les Torontois assument les coûts de logement médians les plus élevés de toutes les régions métropolitaines, mais ils ont également le revenu médian le plus élevé, ce qui atténue leurs RFLR. Ainsi, le RFLR des Torontois se classe deuxième en importance. À 21 %, les Vancouverois affichent le RFLR médian le plus élevé.

Les Canadiens qui vivent à Montréal, à Calgary, à Edmonton, dans d'autres RMR et dans les régions rurales ont environ la même probabilité de dépenser plus que la limite d'abordabilité du logement que les résidents d'Ottawa-Gatineau. Les résidents de Victoria, qui représentent la plus petite part de population de tous les centres à l'étude, avaient une probabilité relativement élevée (28 %) d'avoir déjà consacré 30 % ou plus de leur revenu du ménage au logement. Cependant, en ce qui a trait au dépassement de la limite d'abordabilité de façon persistante, ils ne diffèrent pas vraiment d'Ottawa-Gatineau.

Enfin, comme mentionné précédemment, les personnes qui font partie de ménages dont la situation a changé tendent à avoir des RFLR plus élevés. Les Canadiens qui ont changé de région métropolitaine avaient une probabilité plus élevée (28 %) d'avoir déjà dépassé la limite d'abordabilité que ceux qui sont demeurés pendant les trois années à Ottawa-Gatineau. Toutefois, en ce qui concerne la tendance à dépasser la limite d'abordabilité, les personnes ayant déménagé n'étaient pas très différentes; on peut présumer que la recherche d'un emploi et d'un logement abordable dans une nouvelle ville prend du temps.

Les transitions familiales, un facteur important de l'abordabilité du logement

Les situations familiales ne sont pas statiques. Différents événements peuvent modifier la composition de la famille, par exemple un mariage, un divorce, une séparation, un décès et le départ ou le retour d'enfants devenus adultes. De 2002 à 2004, 13 % de la population est passée d'une catégorie de famille à une autre.

Afin que l'étude puisse comparer les familles qui ont changé à celles qui n'ont pas changé, une catégorie distincte a été créée⁶.

Les familles monoparentales où le parent est de sexe féminin avaient les RFLR les plus élevés (27 %), suivies des femmes et des hommes vivant seuls. Ces trois groupes avaient des revenus médians représentant moins de la moitié de celui des familles ayant un couple à leur tête. Les personnes vivant seules avaient des coûts d'habitation médians représentant moins des deux tiers de ceux des couples, mais les mères seules payaient près de 80 % de ce que les couples payaient pour le logement, ce qui explique pourquoi leurs RFLR étaient les plus élevés.

Les couples, catégorie de famille la plus fréquente, représentent 66 % de toutes les personnes au Canada. Pour les couples, la probabilité de faire partie d'un ménage ayant déjà dépensé plus que la limite d'abordabilité est de 16 %, et la probabilité de faire partie de ménages qui dépensent de façon persistante plus que cette limite est de seulement 3 %, ces deux pourcentages étant bien en deçà de la moyenne nationale. Les couples ont le revenu médian le plus élevé de toutes les catégories de famille, ce qui compense pour leurs coûts d'habitation élevés, leur donnant presque le RFLR médian le plus faible.

En revanche, les personnes qui vivent dans toutes les autres catégories de familles sont nettement plus susceptibles d'avoir déjà consacré 30 % ou plus de leur revenu au logement, surtout les mères seules et les femmes vivant seules. Les familles de ces deux catégories avaient également la probabilité la plus élevée de dépenser de façon persistante plus que la limite. Ces familles plus petites ne peuvent tirer profit de la possibilité d'avoir plus d'un revenu (que ce soit par des transferts gouvernementaux ou par un salaire). Peut-être plus important encore est le fait que les revenus moyens des femmes au travail sont toujours beaucoup plus bas que ceux des hommes, même lorsqu'elles travaillent à temps plein. En 2003, les femmes travaillant à temps plein toute l'année gagnaient 36 500 \$, soit environ 71 % de ce que gagnaient leurs homologues masculins.

Les personnes dont la catégorie de famille a changé méritent une mention spéciale. Comme celles qui ont déménagé ou changé de mode d'occupation, leur probabilité de dépasser la limite un jour était élevée (beau-

Tableau 6 Rapport des frais de logement au revenu médian, coût d'habitation et revenu par caractéristiques sélectionnés, 2002

	RFLR	Coût d'habitation	Revenu des ménages ¹
Statut de minorité visible	%	\$	\$
Oui	21,1	12 111	61 949
Non	15,9	8 728	62 898
Années depuis l'immigration			
0 to 9 ans	25,6	12 756	49 300
10 to 19 ans	20,8	12 800	64 522
20 to 29 ans	17,7	11 537	73 813
30 to 39 ans	14,4	7 975	73 143
40 ans et plus	14,1	6 316	49 245
Né au Canada	16,0	8 852	63 435
Statut autochtone			
Oui	19,0	8 286	50 365
Non	16,4	9 088	63 206
Personne handicapée			
Oui	17,1	7 425	51 274
Non	16,2	10 116	69 999
Éducation			
Études secondaires ou moins	16,9	6 801	45 691
Diplôme du secondaire	16,6	8 807	59 200
Études postsecondaires sans certificat	17,2	9 706	65 597
Études postsecondaires avec certificat	16,3	9 455	65 431
Baccalauréat	14,7	11 231	85 584
Diplôme d'étude supérieure	13,5	12 115	97 039
Inconnu	18,3	10 053	61 497

1. Pas corrigé pour la taille des familles.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

coup plus que chez les couples, mais pas autant que chez les femmes seules et les mères seules). La probabilité qu'elles aient dépassé de façon persistante la limite était nettement plus élevée que pour les couples, mais pas de beaucoup. Les familles qui ont ajouté ou perdu un membre peuvent être en mesure de faire des ajustements permettant de réduire leurs RFLR après un ou deux ans, alors que les femmes vivant seules ou qui élèvent des enfants seules n'ont pas une telle marge de manœuvre.

Les nouveaux immigrants et les minorités visibles ont des probabilités élevées d'avoir déjà dépensé plus que la limite d'abordabilité du logement

Plus de 70 % des immigrants qui sont arrivés au Canada depuis 1982 font partie d'un groupe de minorités visibles. Par conséquent, les résultats pour les nouveaux immigrants et les minorités visibles sont abordés ensemble⁷.

La proportion élevée de nouveaux immigrants qui font également partie des minorités visibles n'est pas la seule similarité pertinente entre ces deux groupes. Les membres de ces deux groupes ont également tendance à vivre dans les plus grands centres urbains du Canada où les coûts d'habitation sont les plus élevés. Par exemple, en 2001, 86 % des ménages immigrants comparativement à 58 % des ménages non immigrants vivaient dans des régions métropolitaines de recensement, et les deux groupes sont plus susceptibles que l'ensemble des Canadiens de vivre à Toronto et à Vancouver. En 2001, la proportion de minorités visibles qui vivaient dans ces deux villes était quatre fois plus importante que la part de Canadiens qui ne font pas partie d'une minorité visible. Un peu plus de 40 % de toutes les minorités visibles, comparativement à 11 % des personnes ne faisant pas partie de minorités visibles, vivaient à Toronto. À Vancouver, les chiffres étaient de 18 % et 5 %.

Une autre similarité entre les minorités visibles et les nouveaux immigrants est la taille des familles. En 2002, les familles appartenant à une minorité visible représentaient en moyenne 3,8 personnes, comparativement à 2,9 dans le cas des familles qui ne faisaient pas partie de minorités visibles. De même, la taille moyenne des familles des nouveaux immigrants était de 3,7 pour les familles arrivées au Canada depuis moins de 10 ans et de 3,9 pour les familles arrivées au Canada il y a entre 10 et 19 ans. Pour les Canadiens de souche, la taille moyenne de la famille était inférieure à 3,0. Les familles plus grandes ont besoin de logements plus grands, ce qui fait croître leurs coûts d'habitation. Cependant, les grandes familles peuvent également générer plus de revenus, grâce aux efforts d'autres soutiens économiques ou grâce à des transferts. En fait, même si les revenus du ménage médian sont similaires pour ceux qui font partie des minorités visibles et pour ceux qui n'en font pas partie, ainsi que pour les immigrants (sauf dans le cas des immigrants qui viennent tout juste d'arriver) et pour les Canadiens de souche, les coûts d'habitation sont beaucoup plus élevés pour les minorités visibles et les nouveaux immigrants (tableau 6).

En raison de leur tendance à vivre dans les villes les plus grandes et les plus coûteuses et de leurs grandes familles, il n'est pas surprenant que les nouveaux immigrants et les minorités visibles aient des probabilités nettement supérieures de faire partie de ménages qui ont dépensé 30 % ou plus du revenu pour le logement au moins une fois au cours de la période de trois ans. Pour les immigrants (y compris les minorités visibles et ceux qui n'en font pas partie), cette probabilité plus élevée diminue avec le temps passé au Canada, ceux ayant vécu 40 ans ou plus au Canada ayant des probabilités qui ne diffèrent pas vraiment de celles des Canadiens de souche. Les immigrants qui sont au Canada depuis moins de 10 ans avaient la probabilité la plus élevée d'avoir déjà dépassé la limite d'abordabilité (39 %). Cette probabilité chutait à 23 % pour les personnes qui sont au Canada depuis 40 ans ou plus.

Les résultats sont semblables en ce qui a trait aux immigrants qui dépassaient de façon persistante la limite d'abordabilité. Les nouveaux immigrants étaient nettement plus susceptibles que les Canadiens de souche de dépasser la limite, et cette probabilité diminuait avec le nombre d'années passées au Canada jusqu'à ce qu'il n'y ait pas de nette différence avec les Canadiens de souche. Cependant, pour les minorités visibles, il n'y a pas de nette différence entre eux et ceux qui ne font pas partie des minorités visibles quant à la probabilité de dépasser de façon persistante la limite d'abordabilité.

Les ménages autochtones sont plus susceptibles de dépenser plus que la limite d'abordabilité, mais pas de façon persistante

Contrairement aux minorités visibles en général, les Autochtones qui vivent hors réserve⁸ ne se retrouvent pas en grand nombre à Toronto et à Vancouver. Seulement 11 % des Autochtones canadiens vivaient dans ces deux RMR, comparativement à 22 % pour les non-Autochtones. Cette différence contribue probablement à leurs plus faibles coûts de logement, qui s'établissent à 8 300 \$ plutôt que 9 100 \$. Cependant, leurs coûts d'habitation plus faibles sont liés à des revenus encore plus faibles menant à des RFLR plus élevés que ceux des non-Autochtones.

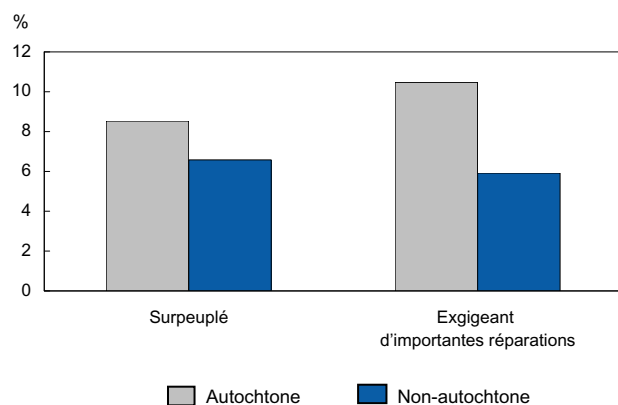
Les Autochtones vivant hors réserve sont nettement plus susceptibles que les non-Autochtones d'avoir déjà dépassé la limite d'abordabilité, mais ils ne risquent pas davantage de le faire de façon persistante. Les Autochtones étaient davantage susceptibles de déménager

pendant la période de trois ans, dans une proportion de 17 % par rapport à 12 % chez les non-Autochtones. Or, comme mentionné précédemment, les ménages qui ont déménagé étaient plus susceptibles de dépasser la limite d'abordabilité.

Comme susmentionné, les Canadiens qui déménagent d'une région métropolitaine à une autre avaient une probabilité nettement plus élevée d'avoir déjà dépassé la limite d'abordabilité mais, en ce qui a trait au dépassement de la limite de façon persistante, leur situation n'était pas vraiment différente. La mobilité supérieure des Canadiens autochtones est peut-être à l'origine de leur tendance semblable à celle des ménages ayant déménagé, puisque la recherche d'un bon emploi et d'un logement abordable dans une nouvelle ville peut prendre du temps.

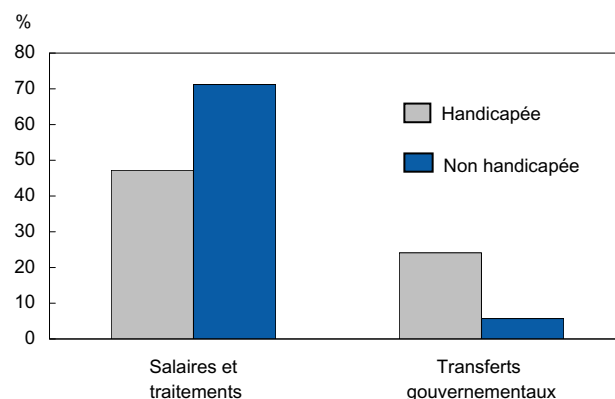
Par ailleurs, les autres caractéristiques des logements autochtones comprennent des taux plus élevés de surpeuplement ou des logements inadéquats (conformément à la Norme nationale d'occupation) et des taux plus élevés de personnes qui vivent dans des unités d'habitation exigeant d'importantes réparations (graphique B⁹). Il se pourrait que les Autochtones vivent dans des logements inadéquats ou d'une logeabilité insuffisante dans le but de diminuer leur loyer.

Graphique B Les autochtones canadiens sont plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés ou exigeant d'importantes réparations



Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002 à 2004.

Graphique C Les personnes handicapées sont plus susceptibles de faire partie d'un ménage dont la principale source de revenus provient de transferts gouvernementaux



Source : Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002 à 2004.

Les personnes handicapées sont plus susceptibles de dépasser la limite d'abordabilité

Les personnes qui se sont autodéclarées handicapées au moins une fois au cours de la période de trois ans avaient une probabilité nettement supérieure que les personnes qui ne sont pas handicapées d'avoir déjà ou de façon persistante dépassé la limite d'abordabilité. Les personnes handicapées sont aussi plus susceptibles de faire partie d'une famille dont la principale source de revenus provenait des transferts gouvernementaux (y compris la Sécurité de la vieillesse) plutôt que des salaires et traitements (graphique C).

Un niveau de scolarité plus élevé mène à une capacité de revenu plus élevé et à des RFLR plus bas

Comme on pouvait s'y attendre, comparativement aux personnes qui ont reçu une certaine certification postsecondaire autre qu'un baccalauréat, les personnes qui ont moins d'années d'études ont une probabilité nettement supérieure d'avoir déjà ou de façon persistante dépassé la limite d'abordabilité. De même, les personnes qui ont un niveau de scolarité plus élevé (baccalauréat ou diplôme d'études supérieures) ont une probabilité nettement inférieure de le faire (tableau 4).

Conclusion

L'analyse transversale traditionnelle de l'abordabilité du logement qui s'appuie sur les rapports des frais de logement au revenu (RFLR) a été élargie grâce à l'examen de données longitudinales. Bien qu'une proportion stable de 20 % des Canadiens vive dans des ménages qui dépensent plus que la limite d'abordabilité du logement en un an, lorsque l'on examine les données sur une période de trois ans, 28 % des Canadiens ont déclaré vivre dans un ménage ayant déjà dépassé la limite d'abordabilité : 12 % pendant un an, 7 % pendant deux ans et 9 % pendant les trois années. Ainsi, environ un tiers des personnes qui ont dépassé la limite au moins une fois pendant la période à l'étude peuvent être considérées comme ayant dépassé la limite de façon persistante, tandis que les deux tiers restants le font de façon discontinue. Cependant, une période d'étude de trois ans est relativement courte. Certains des groupes qui semblent être en transition peuvent débiter ou mettre fin à une période prolongée de surpassement de la limite.

Pour déterminer les facteurs associés au dépassement de la limite d'abordabilité, deux modèles de régression logistique ont permis d'examiner les corrélations entre le fait d'habiter dans un ménage ayant eu un RFLR de 30 % ou plus de façon persistante (pendant les trois années) ou pendant une période donnée (au moins un an). Les deux modèles ont corroboré les analyses transversales et longitudinales. Les caractéristiques associées à des probabilités plus élevées de vivre dans un ménage qui consacre davantage au logement que la valeur de référence maximale d'abordabilité sont : vivre seul, être une mère seule, être locataire, être immigrant ou habiter à Vancouver ou à Toronto.

En outre, les personnes qui faisaient partie de ménages en situation de transition entre 2002 et 2004 avaient une probabilité plus élevée d'avoir dépassé la limite au moins une fois durant cette période. De telles transitions comprenaient les locataires qui changeaient de statut quant aux logements subventionnés, les propriétaires qui sont devenus locataires et vice versa, les personnes qui ont changé de catégorie de famille (par exemple par un mariage ou un divorce) et les personnes qui ont déménagé d'une ville à une autre. Il est intéressant de noter que les personnes qui ont vécu ce type de transitions n'ont pas dépassé la valeur de référence de façon persistante.

Par ailleurs, les locataires de logements subventionnés pendant les trois années de l'étude avaient des probabilités semblables aux locataires de logements au prix

du marché de dépasser la limite pendant au moins une année, mais ils avaient des probabilités inférieures de le faire de façon persistante, et ce, malgré leur revenu médian représentant environ la moitié de celui des locataires de logements au prix du marché.

Perspective

Notes

1. Les besoins impérieux de logement se réfèrent aux ménages dont le logement est surpeuplé, a besoin de rénovations importantes ou coûte 30 % ou plus du revenu du ménage et qui ne peuvent se permettre de louer un logement adéquat, approprié et abordable dans le marché local de l'habitation pour moins de 30 % du revenu du ménage avant impôt.
2. Les paiements pour les services publics sont imputés dans la base de données de l'EDTR pour les locataires et les propriétaires selon les données du recensement.
3. Les RFLR médians dans le présent rapport comprennent les ménages ayant des RFLR égaux ou supérieurs à 100 %. Dans l'ensemble, environ 3 % des ménages ont de tels RFLR. Cependant comme un groupe de revenu donné (ou une autre sous-population) pourrait avoir un pourcentage supérieur ou inférieur, les effets de cette inclusion pourraient varier. Habituellement, la SCHL exclut ces ménages de ses études sur l'abordabilité puisqu'il est difficile d'interpréter leur situation financière. Les raisons pouvant expliquer des RFLR supérieurs à 100 % comprennent : les périodes de référence différentes pour le logement et pour le revenu; la collecte de données sur des frais de logement qui semblent trop élevés (peut-être parce que, lorsqu'il y a une entreprise à la maison, il est difficile de faire la distinction entre les frais de logement et les dépenses de l'entreprise); les fluctuations d'un revenu provenant d'un travail autonome; les ménages qui ont des revenus autres que les revenus habituels à consacrer au logement.
4. En fixant toutes les variables du modèle à leur valeur moyenne, nous pouvons simuler un Canadien « moyen » dans l'échantillon.
5. Le capital d'un versement hypothécaire permet d'accroître l'équité et, par le fait même, le patrimoine du ménage. Par conséquent, les propriétaires avec hypothèque qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement (c.-à-d. qu'ils ne respectent pas la limite d'abordabilité) contribuent à leur patrimoine, contrairement aux locataires. Cependant, la

répartition des versements hypothécaires en capital et intérêts est souvent inconnue des répondants et n'est pas demandée dans l'EDTR.

6. Les « catégories de famille » utilisées dans le présent rapport sont les suivantes : couples, mères seules, femmes vivant seules, hommes vivant seul, autre catégorie de famille et catégorie de famille ayant changé. Les catégories sont attribuées aux personnes en fonction de tous les membres de la famille, même si les enfants de moins de 16 ans ne font pas partie des modèles. De plus, les ménages ayant plus d'une famille économique ne font pas partie de l'étude. Les couples comprennent les couples avec et sans enfants (de moins de 18 ans). Cette catégorie comprend les relations de mariage, de conjoint de fait et de conjoint de même sexe. Les familles monoparentales où le parent est de sexe féminin ont au moins un enfant et ont moins de 65 ans. « Autre catégorie de famille » comprend les pères seuls et les couples ou les familles monoparentales qui vivent avec d'autres membres de la famille. Les personnes qui ont changé de catégorie de famille pendant la période de trois ans peuvent s'être mariées, avoir divorcé ou s'être séparées, avoir vécu un décès dans la famille, avoir un enfant qui a eu 18 ans ou avoir des membres de la famille (y compris des enfants de 18 ans ou plus) qui ont quitté le ménage ou qui s'y sont joints.
7. Les immigrants sont les personnes nées à l'étranger et qui ont obtenu, des autorités de l'immigration, le droit de vivre de façon permanente au Canada. L'appartenance à une minorité visible est définie en fonction des trois questions : la langue maternelle, le groupe ethnique ou culturel d'ascendance et le pays de naissance. Les nouveaux immigrants sont définis en fonction de la variable « années depuis l'immigration ». Pour le présent rapport, les personnes qui ont immigré dans les 20 années précédant 2002 sont considérées comme des nouveaux immigrants. Les personnes qui ont immigré dans les neuf années précédant 2002 sont les plus récents immigrants.
8. Les personnes de la catégorie Autochtone ont indiqué au moins un des éléments suivants : ils étaient des Indiens visés par un traité ou des Indiens inscrits comme défini dans la Loi sur les Indiens du Canada; ou leurs ancêtres étaient Cris, Micmacs, Métis ou Inuits. Cette méthode pour définir Autochtone diffère de celle du recensement, qui adopte une approche sur l'identité en posant les questions suivantes : Êtes-vous un Autochtone? Êtes-vous membre d'une bande indienne ou d'une Première nation? Êtes-vous un Indien visé par un traité ou un Indien inscrit tel que défini dans la Loi

sur les Indiens du Canada. Les membres de la catégorie Autochtone répondent oui à au moins une de ces questions. La définition de l'EDTR donne une estimation plus élevée du nombre d'Autochtones hors réserve : 629 000 (de 16 ans et plus) pour l'année de référence 2001 comparativement à 471 000 (de 15 ans et plus) pour le Recensement de 2001. La raison qui explique l'estimation plus élevée de l'EDTR est qu'elle comprend les personnes ayant une ascendance autochtone.

9. Les logements surpeuplés n'ont pas suffisamment de chambres pour la taille et la composition du ménage, selon les exigences de la Norme nationale d'occupation (NNO). Selon les exigences de la NNO, le nombre de chambres sera suffisant s'il y en a une pour chaque couple d'adultes, chaque personne seule de 18 ans et plus qui fait partie du ménage, deux enfants de même sexe de moins de 18 ans et chaque garçon ou fille de plus dans la famille, sauf s'il s'agit d'un frère ou d'une sœur de moins de cinq ans, auquel cas ils seront censés partager une chambre. Toutefois, un ménage d'une personne peut occuper un studio (sans chambre à coucher).

■ Documents consultés

Statistique Canada. 2005. *Femmes au Canada : Rapport statistique fondé sur le sexe*. Cinquième édition. Division de la statistique sociale et autochtone. N° 89-503-XPF-2005 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa. 323 pages.

<http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-503-XIF/0010589-503-XIF.pdf> (consulté le 16 janvier 2008).

La société canadienne d'hypothèque et de logement. (Étude à venir) « Série sur le logement selon les données du Recensement de 2001 : Minorités visibles au Canada. » *Le point en recherche*. Série socio-économique. Ottawa.

La société canadienne d'hypothèque et de logement. 2004. « Série sur le logement selon les données du Recensement de 2001 : Numéro 7 révisé—Ménages immigrants » *Le point en recherche*. Décembre. Série socio-économique 04-042. Tableau 2, p.2. Ottawa. 28 pages.

La société canadienne d'hypothèque et de logement. 2004. « Série sur le logement selon les données du Recensement de 2001 : Numéro 3 révisé : qualité, taille et abordabilité du logement canadien. » *Le point en recherche*. Avril. Série socio-économique 04-007. Annexe-Tableau 4. Ottawa. 10 pages.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1991. *Besoins impérieux de logement au Canada*. Ottawa. 21 pages.

ANNEXE VIII

FAHEY ET ASSOCIÉS
Analyse comparative Québec/Ontario en
matière de zonage d'inclusion
Mars 2019

Analyse comparative du cadre législatif et réglementaire régissant l'inclusion de logements sociaux, abordables et/ou familiaux		
Contexte provincial	Ontario	Québec
Lois et amendements législatifs pertinents	Promoting Affordable Housing Act adoptée en décembre 2016	
	" <i>The law authorized municipalities to implement inclusionary zoning, which requires developers to make a certain percentage of residential units available at below-market rates</i> ».	
	Loi sur l'aménagement du territoire : Règlement sur le zonage d'inclusion intégré à la Loi sur l'aménagement - Amendements entrés en vigueur le 12 avril 2018.	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) - amendements adoptés en 2017.
	Objectif: Fournir des directives réglementaires aux municipalités qui choisissent d'instaurer le zonage d'inclusion (« IZ zoning »).	Objectif : Nouvelles dispositions permettant d'exiger des contributions relatives aux logements social, abordable ou familial - entrée en vigueur le 1er janvier 2018.
		Les articles 145.30.1 à 145.30.3 permettent aux municipalités d'assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial.
Obligations des Villes	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser une analyse de la situation du logement local avant d'adopter une réglementation-cadre afin d'établir des cibles appuyées sur les véritables besoins / capacités de payer, etc. • Cette analyse doit inclure « Une opinion écrite [...] d'une personne indépendante de la municipalité qui, de l'avis du conseil de la municipalité, possède les qualités requises pour examiner l'analyse » • Inventaire des logements abordables à chaque année (6 éléments doivent être analysés dans ceux-ci, voir at.7) à rendre public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mentionner cette orientation au niveau du plan d'urbanisme • Devoir de s'assurer que les fonds/ressources perçus à cette fin soient vraiment dédiés à cette fin : « Toute somme et tout immeuble ainsi obtenus doivent être utilisés, par la municipalité, à des fins de mise en œuvre d'un programme de logements abordables, sociaux ou familiaux. » • La loi autorise les Villes à déterminer le nombre et le type d'unités de logement abordable, social ou familial qui pourront être exigées, le mode de calcul de la somme d'argent qui devra être versée ou les caractéristiques de l'immeuble qui devra être cédé. • Adopter un règlement incluant des balises pour les ententes-cadres avec le développeur. • Établir une entente-cadre avec le développeur.

<p>Les politiques adoptées par les Villes autorisant le zonage d'inclusion doivent inclure :</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'entente-cadre peut prévoir la construction d'unités de logement abordable, social ou familial, le versement d'une somme d'argent ou la cession d'un immeuble en faveur de la municipalité.
<p>1. La taille minimale de l'exploitation ou de la réexploitation à laquelle s'appliquerait un règlement municipal relatif au zonage d'inclusion, laquelle ne doit pas être inférieure à 10 logements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'entente peut quant à elle régir les dimensions et le nombre de pièces des unités de logement abordable, social ou familial visées, leur emplacement dans l'ensemble domiciliaire ou ailleurs sur le territoire de la municipalité et leur conception et construction.
<p>2. Les emplacements et les zones où s'appliqueraient les règlements municipaux relatifs au zonage d'inclusion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'entente peut, par ailleurs, établir des règles permettant d'assurer le caractère abordable des logements pour la durée qu'elle détermine.
<p>3. L'éventail des revenus des ménages à l'égard desquels des logements abordables seraient fournis.</p>	
<p>4. L'éventail des types de logements et des grandeurs des logements qui seraient autorisés à titre de logements abordables (« purpose-built-rentals » ou condominiums", superficies, nombre de pièces, etc.)</p>	
<p>5. Le nombre de logements abordables, ou la surface de plancher hors œuvre brute qui doit être occupée par des logements abordables, qui serait exigé.</p>	
<p>6. La période pendant laquelle le caractère abordable des logements abordables serait maintenu.</p>	
<p>7. La façon dont les mesures et les stimulants seraient établis.</p>	
<p>8. La façon dont le prix ou le loyer des logements abordables serait fixé.</p>	
<p>9. La méthode de calcul du pourcentage du produit net de la vente d'un logement abordable qui doit être remis à la municipalité, y compris la façon dont le produit net serait calculé.</p>	
<p>10. Les circonstances dans lesquelles les logements hors site seraient permis et les conditions selon lesquelles ils le seraient (selon des balises inscrites à la loi).</p>	
<p>11. Les circonstances dans lesquelles un logement hors site serait considéré comme étant à proximité de l'exploitation ou de la réexploitation donnant lieu à l'exigence en matière de logements abordables que prévoit le règlement municipal.</p>	

	Permet à la Ville d'exiger le produit net de la vente de logements abordables : Le règlement municipal relatif au zonage d'inclusion peut exiger qu'une partie du produit net de la vente d'un logement abordable soit remise à la municipalité (art.4) : maximum 50%.	
Obligations des Promoteurs et développeurs	Obligation de contribuer lorsque l'on réalise une ou des :	
	• Exploitation de plus de 10 logements;	
	• Exploitations à but lucratif;	
	• Exploitations approuvées ou exploitées après le 12 avril 2018	
	Contributions hors site autorisées lorsque la Ville s'est déjà doté du cadre réglementaire qui entraîne ce cas de figure. Les Logements hors site doivent cependant demeurer à proximité du site.	
	1. Toute exploitation ou réexploitation accrue en hauteur et en densité qui est permise en échange d'installations, de services ou d'autres avantages en l'application de l'article 37 de la Loi est réputée ne pas inclure ce qui suit :i. la hauteur et la densité associées aux logements abordables qui sont exigés dans un règlement municipal relatif au zonage d'inclusion,ii. toute exploitation ou réexploitation accrue en hauteur et en densité qui est permise dans un règlement municipal relatif au zonage d'inclusion à titre de stimulant visé à l'alinéa 35.2 (2) e) de la Loi.	
Exemptions possibles	Exploitations qui : 1- contiennent moins de 10 unités d'habitation; 2- sont proposés par des fournisseurs de logements sans but lucratif; 3 - ont soumis des demandes d'exploitation avant que les politiques du plan officiel du zonage d'inclusion n'aient été adoptées; 4 - ont présenté une demande pour un permis de construire, un permis d'exploitation et un permis de planification communautaire ou l'approbation d'un plan d'implantation.	
Autres lois ou amendements connexes	Projet de loi 7, Loi de 2016 sur la promotion du logement abordable	
	Objectif : Créer un cadre habilitant exhaustif pour l'utilisation municipale du zonage d'inclusion en vertu de la Loi sur	
	Loi de 2006 sur la cité de Toronto	

	<p>Modifications (Règlement de l'Ontario 234/18) apportées au Règlement de l'Ontario 173/16 (Permis de planification communautaire) pris en application de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>) ont également été apportées.</p>	
	<p>Objectif : Fournir aux municipalités le pouvoir d'utiliser le zonage d'inclusion dans les systèmes de délivrance de permis de planification communautaire.</p>	
	<p>Effet de gel pour une période de cinq ans : « [...] lorsqu'un règlement municipal établissant un système de délivrance de permis de planification communautaire est adopté, aucune personne ni aucun organisme public ne doit présenter de demande de modification du plan officiel pertinent à l'égard des politiques visées à l'article 3 avant le cinquième anniversaire du jour de l'adoption du règlement municipal. »</p>	
Autre outil	An Affordable Housing Plan for Ontario (adopté en mai 2018)	
	<p>Qui : partnership between the Ontario Non-Profit Housing Association and the Co-operative Housing Federation of Canada (Ontario).</p>	

ANNEXE IX

FAHEY ET ASSOCIÉS
Stratégies en matière de logements
abordables, sociaux et familiaux dans la
grande région de Toronto
Mars 2019

Stratégies, initiatives et recommandations visant à assurer la disponibilité de logements abordables, sociaux et familiaux observés aujourd'hui à Toronto et quelques régions voisines (liste non exhaustive)

Type de stratégie, approche ou	Description	
Échelle fédérale	Adoption ou entrée en vigueur	
Initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL) - SCHL	Lancée en 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Offre des prêts à faible coût aux emprunteurs qui souhaitent construire des logements locatifs abordables au Canada pour répondre à un besoin démontré de la communauté. • Fait partie de la Stratégie nationale d'habitation (« National Housing Strategy »).
Échelle provinciale	Adoption ou entrée en vigueur	
Adoption de l'« Affordable Housing Act »	Adopté en décembre 2016	"The law <i>authorized municipalities to implement inclusionary zoning, which requires developers to make a certain percentage of residential units available at below-market rates</i> ».
« Fair Housing Plan » et annonce pour l'attribution de nouveaux pouvoirs aux Villes	Propositions de Kathleen Wynne (PM en Ontario) en 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Taxer les acheteurs étrangers (15 % en plus); • Étendre le contrôle des loyers; • Imposer une taxe sur les maisons vacantes; • Utiliser les terrains excédentaires pour le logement abordable.
Programme Provincial Affordable Housing Lands/Programme des terres provinciales pour les logements abordables	Printemps 2017	Programme visant à utiliser les propriétés provinciales en surplus comme levier pour diversifier le marché résidentiel et mettre en place de l'habitation abordable dans la province de l'Ontario.
Amendement de la Loi sur l'aménagement du territoire par l'ajout du Règlement sur le zonage d'inclusion	Amendements entrés en vigueur le 12 avril 2018	<p>Ces amendements visent à fournir des directives réglementaires aux municipalités qui choisissent d'instaurer le zonage d'inclusion (« IZ zoning »), mais impliquent une obligation des Villes de produire préalablement un rapport présentant un portrait/diagnostic complet de la situation du logement dans cette Ville et des besoins de la population. Permetts aux Villes d'exiger des contributions relatives aux logements sociaux, abordables ou familiaux pour tout projet de 10 logements et plus. À ce titre, la loi permet aux Villes de déterminer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la taille minimale d'une exploitation assujettie (min. 10 logements). • le nombre/superficie de logements exigibles. • les emplacements et zones où le règlement sera appliqué. • les typologies et tailles de logements autorisés à titre de logement abordable. • la période pendant laquelle le caractère abordable doit être maintenu. • La façon de fixer les loyers/prix des logements abordables. • les revenus des ménages pouvant bénéficier des logements abordables. • Les circonstances et conditions d'acceptation d'une contribution en logements hors site. • Les circonstances dans lesquelles un logement hors site serait considéré comme étant à proximité de l'exploitation ou de la réexploitation donnant lieu à l'exigence en matière de logements abordables que prévoit le règlement municipal. <p>Permetts aussi aux Villes d'exiger le produit net de la vente de logements abordables : Le règlement municipal relatif au zonage d'inclusion peut exiger qu'une partie du produit net de la vente d'un logement abordable soit remise à la municipalité (art.4) : maximum 50 %.</p>

Type de stratégie, approche ou	Description	
Échelle locale et régionale	Ville/région	
Stratégies actuelles		
Taxe au développement <i>Development charges</i> (Inclut différentes taxes liées au développement dont un montant liée au logement social)	Halton Region et la *Le règlement pour la région d'Halton a été analysé. Les autres régions ont le même type de taxe.	Il s'agit d'une taxe sur le développement. Dans cette taxe, il y a un % dédié au logement social. Ce montant attribué pour le logement social s'applique lorsqu'il y a un usage résidentiel seul, dans un projet mixte et dans les projets incluant les unités résidentielles accessoires à un autre usage. S'applique à tout terrain, bâtiment ou structure développés si le projet implique l'une des situations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • L'adoption d'un règlement ou amendement au règlement de zonage (en vertu de la section 34 du Planning Act); • L'approbation d'une dérogation mineure (en vertu de la section 45 du Planning Act); • Une cession de terrain (en vertu de la sous-section 50(7) of the Planning Act); • L'approbation d'un plan de subdivision (en vertu de la section 51 du Planning Act); • Une approbation d'un autre palier gouvernemental (en vertu de la section 53 du Planning Act); • L'approbation de descriptions relatives à une copropriété divise (Condominium Act, 1998); • L'émission d'un permis de construction (en vertu du Building Code Act) pour un bâtiment ou une structure. Le taux est basé en fonction du nombre et type d'unité. Le tout est payable à la délivrance du permis, une seule fois, sauf : <ul style="list-style-type: none"> • Lors d'une augmentation du nombre d'unités résidentielles : les frais seront calculés seulement pour les nouvelles unités (en multipliant le nombre d'unités ajoutées par le taux prévu par type d'unité). • Lors d'une diminution du nombre d'unités : les frais de développement sont réduits et remboursés en proportion du nombre d'unités retiré (jusqu'à concurrence du montant payé initialement).
Taxe au développement <i>Development charges</i> City of Toronto By-law 515-2018 en vigueur le 1er mai 2018	Ville de Toronto	Similaire à Halton Contribution en argent seulement, mais des remboursements sont possibles si le projet inclut une partie écologique ou abordable correspondant à d'autres programmes (voir plus bas)
City Building Fund for Housing Priorities	Ville de Toronto	Taxe de 0,5 % dédiée au « City Building Fund for transit and housing capital priorities » : <ul style="list-style-type: none"> • « <i>This budget also provides funding for increased shelter beds and social housing repairs to prevent the permanent closure of Toronto Community Housing units.</i> » • <i>"The major investments that are outlined in this year's budget continue to respond to the City's key priorities by providing additional funding to address increased demand for shelters and housing, invest in poverty reduction, advance environmental sustainability and improve Toronto's transportation network," said City Manager Peter Wallace.</i>
City Land for Affordable Rental Housing	Ville de Toronto	Programme visant l'acquisition et l'utilisation de terrains appartenant par la Ville afin de mettre en œuvre des stratégies de <i>Transit Oriented Development</i> , la mise en place de logements locatifs abordables et d'autres services à la communauté.
Inclusionary Zoning	Ville de Toronto	Mise en œuvre du « inclusionary zoning » désormais autorisé par l'inclusion de logements locatifs et condominiums abordables. Les services de la Ville doivent revenir au Conseil en 2019.

Incitatifs, crédits et exemptions		
Open Door Affordable Housing Program - Incitatifs financiers pour projet de logement locatif	Toronto	<p>Visé les organisations privées et publiques qui prévoient inclure du logement locatif abordable dans leur projet. A été élaboré afin d'aider la Ville à atteindre ses objectifs en matière de développement.</p> <p>Incitatifs/crédits :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exemption de frais (ex. Development Charges, coût du permis, frais de parcs, etc.) • Réduction des taxes foncières • Subvention (Provient des fonds dans le Development Charges Reserve Fund) Pour 2019, environ 10 M\$ de disponible. <p>Les projets éligibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle construction comprenant des logements locatifs abordables (100 % ou en partie; seulement la partie des logements abordables est éligible au programme) • Acquisition ou réhabilitation d'un projet d'un bâtiment résidentiel existant afin d'augmenter le nombre ou éviter la perte de logement locatif abordable • Transformation d'un bâtiment non résidentiel en bâtiment résidentiel locatif • Ajout d'unités abordables à un bâtiment existant • Réaménagement de logements sociaux incluant une augmentation du nombre d'unités <p>Exigences minimales du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avoir un minimum de 20 % de la superficie de plancher hors sol dédiée aux logements locatifs abordables. • Rester locatif pendant 30 ans.
Home Ownership Assistance Program Development Charges Deferral	Toronto, juillet 2018 (modification d'un programme existant)	<p>Programme offrant de reporter le paiement des frais de développement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les acheteurs ou développeurs éligibles doivent verser un minimum de 5 % des frais; • Le report est garanti par une seconde hypothèque qui elle est garantie par la Ville; • le calcul des frais de développement sont fait lors de l'émission des permis de construction et payés lors de la vente ou du refinancement (avec les intérêts) • Implique des projets ayant un minimum de 5 000 \$ et un maximum de 60 000 \$ frais de développement par habitation.
Remboursement des frais de développement lorsqu'inclusion de logement locatifs (« Purpose-Built Rental Unit »)	Toronto	<p>Lorsqu'un projet inclut une portion de logements abordables locatifs (reconnus comme tels par le « Affordable Housing Office »), un remboursement des frais de développement est offert en proportion du nombre d'unité abordables. (voir aussi « Purpose-Built Rental Development Charges Rebate Program »).</p> <p>Définition de "Purpose-Built Rental Unit": A dwelling unit that is providing rental accommodation and that has been approved by the City's Affordable Housing Office as having qualified for a rebate under the City's Purpose-Built Rental Development Charges Rebate Program.</p>
Remboursement des frais de développement pour projets écologiques	Toronto	<p>Lorsque les frais de développement relatif au « Toronto Green Standard Program » ont été versés, un remboursement est offert en proportion du nombre et du type d'unité prévu. Un seul type de remboursement est possible (pas cumulatif avec celui sur le logement abordable).</p>

Subventions et rabais pour logement abordable et/ou familial	York Region	La politique de York envisage d'offrir les incitatifs suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Subventions différées ou conditionnelles pour les frais de développement; • Réduction des contributions aux fins de parc pour les ensembles de logements admissibles; • Réduction des frais de développement pour les logements familiaux dans les bâtiments multirésidentiels dans les centres de croissance urbaine et les zones de développement clés.
---	-------------	--

Options de modulations des politiques/programmes

Politique applicable pour les vastes sites	Toronto	Exigence applicable pour les sites de plus de 5 hectares : inclure un minimum de 20 % de logement abordable (jamais vraiment mis en œuvre, p.47 du Best practices report de Mississauga).
Volonté de redéfinir la notion de logement abordable	Toronto	Fixer le seuil d'abordabilité à 80 % du prix du marché (approche de la nouvelle mairesse pendant la dernière campagne électorale)
Recommandations du GTA Housing Action LAB (regroupement d'acteurs de l'immobilier agissant à diverses échelles)	GTA	<p>Utilisation optimale des ressources foncières et du stock de logement existant par :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les municipalités devraient introduire une taxe sur les unités vacantes dans la région de Toronto 2. Les municipalités devraient baliser les locations à court-terme dans la région de Toronto 3. Les municipalités devraient modifier leur zonage pour permettra davantage de développements résidentiels; <p>Mise en place d'incitatif pour le redéveloppement de maché locatif :</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. La province devrait étendre le programme de rabais de frais de développement; 5. Les Villes devraient étendre les incitatifs èa tous les projet de développement locatifs; 6. La province ou le gouvernement fédéral devraient mettren en place une agence ou comptoir unisque de services concernant les incitatifs de développement. 7. Le gouvernement fégréal devrait revoir la façon d'obtenir les crédits de taxes (<i>"Changes to HST policy including implementing a zero-rating system to claim HST credits and the CRA's exclusive useof the "Lending Value" and "Cost" approaches to determining fair market value when calculating self-supply HST »</i>).

Stratégie pour le maintien du stock de logements locatifs et/ou abordables existant

Règlement contrôlant la démolition des unités résidentielles locatives et/ou conversion en condo : "Rental housing demolition and conversion to condominium ownership control by-law" ou "preservation and replacement by-law" (Aussi appelé demolition and conversion control by-law) »	Mississauga/Peel Region	Contexte : Plus de locataires que de propriétaires font face à des problèmes d'accès à un logement abordable (42 % des locataires de Mississauga, contre 27 % des propriétaires); <ul style="list-style-type: none"> • Le marché du locatif abordable est généralement réservé pour les ménages ayant des revenus faibles ou moyens. Le taux de vacance des logements à Mississauga (appartements and maisons de ville) était de 1.6 % en 2015 (un taux équilibré est estimé à 3 %). Une moyenne de 75 unités résidentielles/an est converti en condominiums. Les démolitions ont été rares jusqu'ici (donc approche préventive), mais elles pourraient s'accroitre avec la hausse génearle des valeurs foncières là où des infrastructures majeures sont prévues. La majorité des unités locatives sont bien desservies en terme de transport. La Ville croit qu'il faut préserver le « purpose-built rental stock ». By-law 121-18 (effectif à partir du 1er juin 2019)
Extension des exigences de maintien des tarifs/prix abordables		Les projets réalisés sur des terrains publics impliquent des périodes prolongées d'abordabilité (voir section partenariats). Les programmes provinciaux demandent un minimu de 20 ans, mais ces projets vont de 25 à 99 ans dans certains cas (aussi 40 et 49 ans).Pour obtenir le cérdit sur les frais de développement pour logement locatifs abordables, le minimum est de 25 ans.

Planification et stratégies		
Toronto Seniors Strategy Version 2.0	Toronto (mai 2018)	Création d'un département du « Seniors Housing Unit » au Toronto Community Housing Corporation et « Seniors Housing and Services Entity » afin d'intégrer les programmes et services de la Ville pour cette clientèle, mai aussi gérer 83 bâtiments dédiés aux personnes âgées dans le portefeuille du « Toronto Community Housing ».
Planification à l'échelle régionale pour une clientèle spécifique	Halton Region	<ul style="list-style-type: none"> • Développer une planification pour répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées (financé par des programmes provinciaux spécifiques).
Programmes subvention et partenariats pour des locataires seniors	Halton Region	<ul style="list-style-type: none"> • Aide au résidents seniors à payer leur loyer actuel afin de les aider à rester dans leur communauté • Financé par une combinaison de fonds (Regional and senior government funding) • Partenariats avec les propriétaires privés de la Region afin de créer des options d'habitation abordables.
Acquisitions et utilisation		
Aquisitions de logements/condos existants par le gouvernement	Halton Region	<i>« We have also been acquiring condominium units across the Region to add to our government assisted housing stock, » « These units are being offered to eligible Halton residents on the assisted housing wait list. This builds strong communities through social and economic integration. »</i>
The Public Land for Housing First Policy » - Politique d'acquisition et d'utilisation de terrains publics en surplus pour le logement abordable	Mississauga/Peel Region	<p>Contexte : Le manque de terrains desservis à prix raisonnable a été identifié comme frein à la mise en place de logements abordables. (Un marché trop élevé est défini comme un marché où le prix d'une habitation moyenne ou logement à louer est supérieur à 30 % des revenus d'un ménage. À Mississauga, cela représente 30 % de la population).</p> <p>Moyens de mise en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Approche « housing first » : avant toute vente de terrain excédentaire appartenant à la Ville. le service de planification identifie lesquels pourraient être utilisés pour la mise en place de logements abordables; • Ces terrains doivent alors être vendus à des « affordable housing producers ».

Partenariats + Projets en cours dans le cadre du Provincial Affordable Housing Lands Program		
Zonage + politique d'utilisation de terrains publics + extension de la période d'abordabilité pour le logement abordable	Toronto (annonce janvier 2019 dans les médias et le « housing now » report)	11 propriétés de la Ville « en surplus » seront développées pour offrir plus de 10,000 unités résidentielles. Le zonage imposerait un minimum de 2/3 des unités de type « purpose-built rentals » dont la moitié seraient abordables (ce qui réduit le loyer d'en moyenne 275 \$/mois). En échange d'un crédit sur les frais de développement, les unités abordables doivent le rester pour 99 ans (auparavant limitée à 25 ans).
Regent Park - PPP pour redéveloppement de logements sociaux existants	Toronto : Regent park	Exemple du partenariat de Regent Park " That plan grew into a five-phase, \$1 billion revitalization project that represents a true local partnership of public agencies, community organizations, and a private developer. Some 5,400 new market-rate units will help pay for the redevelopment of 1,800 non-market units on-site and hundreds more nearby [soit 25% des unités abordables ou sociales]. »

West Don Lands Blocks 8/20 and Blocks 3W/4W/7W par Dream, Tricon and Kilmer Group	Toronto 2017	Le quartier a été planifié pour intégrer une mixité de ménages (en termes de revenus) par la création d'habitation locative pour 1 450 ménages. Inclus aussi des commerces et services ("community hub"). Période d'abordabilité : 49 ans Valeur totale des incitatifs : 18,041,605 \$ (selon document de 2017 où le nombre de logements abordables était de 390)
Partenariats + Projets en cours dans le cadre du Provincial Affordable Housing Lands Program		
27 Grosvenor / 26 Grenville par Greenwin Inc. + CREIT, le ministère de l'habitation Ontarien et la Ville de Toronto	Toronto (annonce avril 2018, L'acquisition devrait être conclue au premier semestre de 2019 : vente par ministère de l'Infrastructure)	Greenwin Inc. a gagné un appel de proposition pour construire 700 units dans le cadre du « Provincial Affordable Housing Lands Program ».Le projet inclut 30 % de logement abordable garantie comme tel pour 40 ans dans un projet mixed-use constitué de 2 tours de 40 et 50 étages de 800-900 unités. Le site : site de 3640 m2 (0,9 acre) localisé au centre-ville adans le corridor Yonge/College : « The site, near Bay and College, is the kind of downtown land the company could only dream of acquiring in the open market. "It's very challenging today – we're competing with the condo market. They can pay more money for the land than the rental market has been able to in the past," "The competition between condos and renters for land is why some of Canada's biggest pension funds and insurers are teaming up with the the region's biggest landlords to squeeze new rental buildings onto their existing properties". Valuer totale des incitatifs : 9,827,939 \$ (selon document de 2017 où le nb de logement abordable était de210)
Outils d'anayse		
Calculateur d'abordabilité en ligne par le GTA Housing action		Conçu pour " <i>inspire and support emerging affordable housing developments and policies across Ontario</i> "
Autres sources de financement potentiels et de régulation pour le gouvernement		
Non-Resident Speculation Tax./L'impôt sur la spéculation pour les non-résidents (ISNR)	En vigueur depuis le 21 avril 2017	L'impôt sur la spéculation pour les non-résidents (ISNR) est un impôt de 15 % applicable à l'achat ou à l'acquisition d'un bien résidentiel situé dans la région élargie du Golden Horseshoe (REGH), ou d'un intérêt dans un tel bien, par des particuliers qui ne sont pas citoyens ou résidents permanents du Canada ou par des sociétés étrangères (entités étrangères) et des fiduciaires imposables. L'ISNR est en sus des droits de cession immobilière imposés en Ontario. La REGH englobe plusieurs zones géographiques suivantes (cité, Compté, MRC, etc) dont plusieurs la cité de Toronto et les MRC du GTA (Peel, Durham, Halton, York).
Land Transfer Tax		Taxe payable lors de l'achat d'une propriété (terrain, maison, condo.) lors de la signature chez le notaire.

ANNEXE X

NATIONAL ASSOCIATION OF
HOUSEBUILDERS (REALPAC)

Does Inclusionary Zoning Work?
August 2018

Does Inclusionary Zoning work?

Investigating the Efficacy of Inclusionary Zoning
as a Housing Supply Tool



Copyright

REALPAC is the owner of all copyright in this publication. All rights reserved. No part of this document may be reproduced, transmitted or otherwise used in whole or in part in any form or by any means, without permission from the publisher. Further, no person shall use this publication, in whole or in part, in any form or by any means, to create any precedent for resale or license for remuneration.

DISCLAIMER: The information contained in this document is for general guidance only. The application and impact on an entity's financial reporting can vary widely based on specific facts involved. The guidance in this document is provided with the understanding that the authors and publishers are not herein engaged in rendering legal, accounting, tax, or other professional advice and services. While we have made every attempt to ensure that the information and guidance herein is developed from reliable sources, no representation or warranty, express or implied, is made by REALPAC, its directors, officers, and staff or any other person for whom REALPAC is legally responsible, as to its accuracy, completeness, or correctness. Information and guidance expressed or contained herein constitute the author's judgment as of the publication date, are subject to change without notice and are provided in good faith but without representation or warranty as aforesaid. REALPAC, its directors, officers, and staff or any other person for whom REALPAC is legally responsible assumes no responsibility for the use of, effect of, or appropriateness of the language, wording, or information contained in this publication or any typographical or printing errors or omissions. REALPAC, its directors, officers, and staff or any other person for whom REALPAC is legally responsible assumes no liability for damage or loss arising from the use of information contained herein. Readers are urged to consult their own professional advisors for further confirmation, information, and advice.

Executive Summary/Issue Brief

Analysis:

New Ontario Inclusionary Zoning requirements provide only shallow affordability benefits while creating an inconsistent regulatory framework that leaves the municipalities in charge.

Context:

- Inclusionary Zoning (“IZ”) requires a set aside of new units for lower-income residents.
- Lack of well-defined legislation may render IZ regulations largely toothless.
- Inconsistent and ad-hoc IZ systems pick winning and losing areas and influences growth.
- Instead of addressing the broader issues of exclusionary zoning practices and reducing building costs, the Province has eroded private property rights further, by requiring that the private markets produce free or subsidized housing.

New municipal IZ permissions introduce inconsistent policy and fail to establish a proper IZ framework. As a tool, it is only capable of providing limited relief and makes fractional contributions towards improving housing affordability in Ontario. IZ only functions when government and the building industry can work together.

When the Government of Ontario enacted O.Reg 232/18 in January 2018, many industry stakeholders were surprised by the drastic changes that the originally proposed regulation under the Promoting Affordable Housing Act had undergone. Changes from the circulated draft regulation effectively download authority to the municipalities and undermined the partnership balance shared between government and the industry.

Recommendations

To be successful, Inclusionary Zoning must be accompanied by a comprehensive review of regulations impacting the cost of home ownership in Ontario. Viable affordable housing initiatives need to collectively address regulatory and market barriers to initiating a market-wide reduction in costs.

- *Market Adaptability:* Defining Inclusionary Zoning requirements and thresholds at the provincial level creates a more stable, consistent, and predictable development climate. The enacted version of O.Reg 232/18 carries with it the propensity to create vastly different IZ deliverables between different municipalities and even within different neighborhoods in the same municipality.
- *Ownership Viability:* By enabling homebuyers to build equity and sell their units at a profit, potential owners should be able to exit ‘affordability’ oriented ranges of housing and upgrade to market-rate housing. Many of the controls that municipalities have been given permission to put in place would see homebuyers trapped in the inclusionary zoning market.
- *Unit Decontrol:* Maintaining control over the unit can severely impact an owner’s upward mobility and the financial feasibility of them leaving the ‘affordability’ oriented spectrum of the housing market. Maintaining an ‘affordability’ overlay on units for a lengthy time period after their sale to the homeowner carries with it the threat of stigmatizing the unit and shows a severe lack of faith in the longevity and efficacy of the IZ policy.
- *Amend Exclusionary Policy:* Inclusionary Zoning advances a regulatory solution without addressing the crux of the problem it is attempting to solve. Currently more than 66% of Toronto’s zoning allows for exclusively detached or semi-detached residential uses. Updating zoning bylaws to reflect the policy goals of the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe and allow for higher density would meaningfully contribute to improving market-wide housing affordability.

About REALPAC

The Real Property Association of Canada ("REALPAC") is Canada's senior national industry association for owners and managers of investment real estate. Our members include publicly traded real estate companies, real estate investment trusts (REITs), private companies, pension funds, banks and life insurance companies. The association is further supported by large owner/occupiers and pension fund advisors as well as individually selected investment dealers and real estate brokerages.

REALPAC recognizes the exemplary contribution of Graeme Kennedy on the crafting of this whitepaper. This document was created as part of his internship with REALPAC during the May-August 2018 period.

Table of Contents

1. Issues	5
1.1 Housing Affordability.....	5
1.2 Government’s Inclusionary Zoning Policy Issues	5
2. Analysis	6
2.1 Solution(s) to Affordability.....	6
2.2 Why is Inclusionary Zoning a Solution?	7
2.3 A Tale of Two Regulations	9
2.3.1 May 2016 – Inclusionary Zoning Consultation Discussion Guide	9
2.3.2 January 2018 – Introduction of O.Reg 232/18.....	10
2.4 Systemic Affordability Issues	16
2.4.1 Toronto’s Zoning Bylaws	16
2.4.2 Toronto’s TO Core Official Plan Amendment	16
2.5 Alternatives & Required Changes.....	17
2.5.1 Market-Wide Reduction in Costs.....	17
2.5.2 ‘Cost of doing business’ Policy.....	17
2.5.3 Unlock the Yellow Belt.....	18
2.5.4 Cash-in-Lieu	18
3. Refutation	18
3.1 Does it work?.....	18
3.2 Building affordable housing vs Affordable Housing	19
4. REALPAC’s Recommendations	21
4.1 Market Adaptability.....	21
4.2 Ownership Viability	21
About REALPAC	22
References	23
Appendix 1 - Inclusionary Zoning History & Framework	25
Appendix 2 – A Tale of Two Regulations	26
Appendix 2.1 - May 2016 – Inclusionary Zoning Consultation.....	26
Appendix 2.2 - January 2018 – Introduction of O.Reg 232/18	26

1. Issues

1.1 Housing Affordability

Affordable housing is an intractable problem in Ontario’s municipalities. A societal preference for, and market demand for, home-ownership over renting has further complicated the issue. There has been, however, detrimental political intervention in the land use and development processes and municipal protectionism that values the priorities of existing residents over new ones. As inflation and the cost-of-living increases have outpaced wages, the dream of owning property has become out of reach for many middle and lower-income earners in Ontario. As such, residents have become increasingly reliant on housing subsidies, alternative financing, and social services to attain appropriate accommodations.

The most pertinent example of where social housing is failing to meet demand is in Ontario’s largest municipality. The City of Toronto’s existing affordable housing programs are struggling to keep pace with economic and population growth. Toronto Community Housing Corporation (the “TCHC”), the City’s pre-eminent social housing provider, has a \$2.6 billion repair backlog, as of this writing, and an ever-increasing waitlist numbering in the tens of thousands.

The Toronto Foundation’s Vital Signs Report paints a compelling portrait of the need for macro-affordability in Toronto. It found that despite Toronto City Council’s 2009 pledge to create 2,000 new affordable homes by the year 2020, the City has failed to meet the required yearly average of 200 new homes, bringing just 41 of the promised homes online in 2016. Since 2002, TCHC has managed to create only 277 net new units due to the closure of existing housing stock as a result of severe disrepair.

In a similar period, the waitlist for TCHC social housing units has ballooned from under 70,000 people in 2007 to almost 100,000 in 2016, with a projected waitlist of around 106,000 by 2020. The demand represented by the housing waitlist cannot be addressed without considerable new housing stock coming online or by a market-wide adjustment (down) in pricing. Toronto is building affordable housing stock at a pace that only meets a fraction of the demand. A rapid price reduction in housing seems unlikely, and in many cases would trigger disruption in the broader housing market. Government, non-profits, and the development community need to collectively explore creative solutions and interventions to address housing affordability in Ontario.

1.2 Government’s Inclusionary Zoning Policy Issues

REALPAC and its members have been actively involved in the debate concerning Ontario’s Inclusionary Zoning (“IZ”) policy as part of the province’s Long-Term Affordable Housing Strategy. As many of our constituent members are involved in the development of multi-family and apartment real estate, they have a vested interest in ensuring that any IZ policies are designed fairly, applied consistently, and encourage the economic competitiveness of the real estate industry in Ontario.

It is generally recognized that Ontario municipalities and the Province of Ontario operate under financial constraints which affect their ability to provide vital housing for low-income residents. These same municipal governments frequently point to a need for further powers to provide affordable housing and related supports. Ontario’s Long-Term Affordable Housing Strategy (the “LTAHS”) update document released in March 2016, indicates that the Province would consult with stakeholders on amendments to the Planning Act, the Building Code, the Development Charges Act, the Residential Tenancies Act, the Housing Services Act, and regulations under the City of Toronto Act and the Municipal Act, in order to create an enabling

framework to allow municipalities to implement inclusionary zoning by-laws.

REALPAC was generally supportive of Ontario's affordable housing objectives as clarified under Environmental Bill of Rights (EBR) registry number 013-1977, the first draft of the IZ policy circulated by the Ministry of Municipal Affairs. REALPAC felt that the Province of Ontario had been responsive to comments from stakeholders since the initial inception of the policy in December 2016 and had looked forward to continued Provincial efforts to engage interested stakeholders from the housing and development sectors.

REALPAC generally shares in Ontario's goal to provide much-needed new affordable housing province-wide while ensuring the overall viability of housing development. REALPAC and its membership believed that a true partnership between the province of Ontario and the private sector was at the foundation of not just the IZ proposal, but a cornerstone of wider affordable housing goals.

This 'partnership model' had been at the heart of recent advocacy from the real property and development industries and would have been key to the success of the IZ program. REALPAC asserts that with the appropriate incentives, offsets, and progressive changes to the land use planning regulatory system, IZ would have been a success story for both the government and the private sector.

The enactment of O.Reg 232/18, under the Planning Act, on April 11, 2018 was not in line with the draft regulation made available for review in December 2017. The regulation removed many of the mandates that REALPAC and industry stakeholders supported. The latest version of the regulation gives municipalities free reign to make their own definitions, thresholds, and expectations for new housing developments.

In REALPAC's view these modifications to the IZ regulations are not in keeping with the partnership model required to make this provincial venture successful. By downloading much of the responsibility for IZ to the municipal level, REALPAC is concerned that these provisions will become politicized, ineffective, and constrain much needed affordable development.

2. Analysis

2.1 Solution(s) to Affordability

Members of the public rely on social programs to meet some of their basic needs. It is a fundamental expectation of government to address social and affordability needs where there is little incentive for the market to do so. Multiple policy options for addressing affordability exist, each with their own costs and benefits. Ranging from options that cost the city and taxpayer the most to the least, solutions that have been put forward in literature and discourse are as follows:

1. Social Housing - The province or municipality develops their own public housing projects for rent or for sale to qualifying residents. The TCHC (as the prime example of this strategy) has been severely underfunded for quite some time, having been passed down to Toronto from the provincial government. Recently, there has been friction between the municipal and federal levels of government regarding outstanding deferred maintenance costs of around \$2.6 billion in the TCHC portfolio. Despite that, the federal government has recently unveiled the National Housing Strategy which it says will help fund development of new public housing stock across Canada.

2. Public Private Partnerships - The re-use and redevelopment of existing municipal assets occurs through public-private partnerships. The Regent Park Redevelopment, currently underway, is a good example of a partnership between the TCHC and the Daniels Corporation which added new market-rate, affordable, and purpose-built rental properties to the neighbourhood.

3. RFP for Private Management - The city can engage in an RFP process like the Greenwin Rental building at Church Street and Carlton Street or the Waterfront Toronto & Sidewalk Labs 'Sidewalk Toronto' initiative.

4. Inclusionary Zoning - Municipalities can require developers to include affordable housing units as part of their private developments through Inclusionary Zoning policy. Inclusionary housing facilitates the provision of affordable housing through tying its production to new market-rate developments with the goal of promoting social and economic integration.

2.2 Why is Inclusionary Zoning a Solution?

Options that cost the taxpayer the least and which make the promise of delivering the highest amount of supply across the broadest geographic region will always be the most politically salient option. Inclusionary Zoning (IZ), as a far-reaching policy, is viewed as being one of the easiest affordable housing 'wins' that could be enacted in legislation. As a solution enshrined in the Planning Act and municipal zoning by-laws, IZ policies place the majority of the financial burden and responsibility for providing affordable housing units onto private residential developers.

A more fulsome definition and history of IZ has been included in Appendix 1, including the nine definitions required to create an enforceable IZ framework. In brief, IZ legislation inscribes the onus to provide subsidized housing units into housing policy in one of two ways; mandatory or incentivized inclusion.

Mandatory IZ policy will define the requirement for real estate developers to include subsidized housing units as party of any development application that exceeds certain metrics. Generally, this option uses a specific unit count as the threshold and will mandate a certain percentage of the total proposed units be offered at below market rates. This vector provides no additional benefit to developers for including IZ units in their building. As such, the cost of providing such units tends to be included in the unit prices of the remaining market rate units, and is inflationary generally of housing costs.

Incentivized IZ provides incentives to developers for offering below market rate units. Incentives may include height and density bonus agreements, municipal partnership models, or relief from specific costs or development encumbrances. An incentive based IZ regime allows for developers to exceed as-of-right zoning if a portion of the additional captured value is dedicated towards housing affordability through IZ units. This differs from the mandatory IZ option in that it is more easily included in a development proforma without increasing the prices of other units in the building.

Both IZ policy options must be carefully considered and implemented in a fair and predictable manner to ensure that the policy framework can make meaningful contributions towards providing housing for low-income residents.

The Centre for Urban Research and Land Development, a research lab at Ryerson University, explored why IZ is so highly desired as part of an analysis on the appropriateness of IZ policies in the context of Ontario. IZ policy is a highly desired mechanism for municipalities as;

“It is generally recognized that the provision of affordable housing to meet the needs of lower income households is an income redistribution program most appropriately funded by the senior levels of government, not municipalities or the homebuilding industry. Municipalities are being forced to search for less satisfactory, locally based approaches due to a marked shortfall in funding from the Ontario and federal governments.”¹

The implementation of IZ policy displays an effort, on the part of government, to force the public markets to deliver social housing supply. In proclaiming IZ as a primary solution to affordability government is offloading one of their basic social responsibilities onto the private markets. In REALPAC’s view, IZ should be used as a last resort for providing new affordable housing stock.

By including requirements for affordable housing in by-laws governing new developments, municipalities are hoping to make up for a lack of higher level government support in the private markets. In doing so, the Provincial government is displaying a fundamental misunderstanding of why housing is unaffordable in the first place. Changes in affordability and housing ‘inclusion’ cannot occur without addressing developing and planning policies contributing towards situations in which housing is made unaffordable for lower income households.

The crux of the issue with IZ policy is in the notion of ‘affordable’. Similar businesses that provide basic needs, such as grocery stores, are not required, compelled, or incentivized to set aside goods and services to be sold at below market rates. Rather, private markets are free to provide lower cost, lower quality options. Restrictive regulations on the quality and detailing required in new residential construction, as dictated by the Ontario Building Code, make this avenue unviable for most homebuilders. Housing must remain at a certain level of quality to be approved for residence. As such, the cost of new homes, with required high efficiency furnaces, appliances, and windows, is generally more expensive than existing housing stock. Much new construction has the appearance of being considered ‘luxury’, and out of reach for many prospective homebuyers.

IZ policy supports both rental and ownership housing models but is more popular as a route to homeownership. Canadians are very tied to the idea of homeownership as a vector for wealth creation. The cultural norm of owning one’s home stands as an entrenched symbol of success and socio-economic clout. To that end, IZ stands as a powerful symbol for those who feel left out of the housing markets, and for many represents a rebalancing of inequity in our municipalities.

IZ is popular as a political solution because of the perception that it creates affordable, high quality housing ‘for free’. While popular terminology, IZ policy may not even be required in Ontario, as municipalities are already equipped with the tools needed to bring significant affordable supply online. Analysis by the Centre for Urban Research and Land Development found that much of inclusionary legislation, “effectively duplicates the provisions of section 37”.² Further, their research found that only 9% of Section 37 funds and contributions had

¹ (Centre for Urban Research and Land Development, 2015)

² (Centre for Urban Research and Land Development, 2015)

been directed towards affordable housing initiatives. Despite that, the notion of affordable homeownership has proven to be popular with voters and social housing advocates.

2.3 A Tale of Two Regulations

When the Government of Ontario enacted O.Reg 232/18, many industry stakeholders were surprised by the drastic changes that the originally proposed regulation under the *Promoting Affordable Housing Act* had undergone. Industry stakeholders such as The Building Industry and Land Development Association of the Greater Toronto Area (BILD GTA) and the Ontario Home Builders' Association (OHBA) have asserted that the changes download authority and responsibility to the municipalities and undermine the partnership balance originally inscribed into the Long-Term Affordable Housing Strategy Update.³ The fear is that, in revising legislation to give municipalities more agency, the process has become more political rather than ensuring the establishment of a partnership model that can deliver government-mandated affordable housing to market in an expedient manner.

2.3.1 May 2016 – Inclusionary Zoning Consultation Discussion Guide

Released in May 2016, the proposed policy framework for updates to the *Planning Act* through the Long-Term Affordable Housing Strategy (the "LTAHS") recognized the role of the private sector in increasing the supply of a wide range and mix of housing that includes affordable options.

The proposed amendments to the *Planning Act* were designed to allow municipalities to pass IZ by-laws, but were subject to certain requirements, to increase the supply of affordable housing in order to meet objectives and targets set out in housing and official plans.

Bill 204, which passed first reading in on May 18, 2016, drafted by Minister of Municipal Affairs and Housing, expressly detailed the IZ requirements, as outlined in Appendix 2. These stipulations were put out to the industry for comment and feedback, which REALPAC participated in, alongside many other industry stakeholders.

In December 2017, the proposed regulation was further clarified in the definition of inclusionary policies proposed under EBR registry number 013-1977.

The province proposed that zoning bylaws authorizing IZ could apply to developments with at least 20 units. At the time REALPAC's suggestion was raising this threshold to 50 or 100 so as not to disperse IZ units too sporadically across the city.

Use of Municipal Assessment Reports to be used as a data-driven policy development tool was supported by REALPAC as it doubled as an accountability tool for municipalities to ensure that the bylaws enabled through legislation were being used responsibly and appropriately through municipalities.

A well-defined 5% 'set-aside' of units, with 10% required in high-density transit station areas was well supported by REALPAC if this was defined as the maximum set aside. At the time REALPAC cautioned that should the maximum required contribution of units be raised; the economic viability of the housing market could be at risk if municipalities did not consequently provide height and density bonuses.

The Province's proposal included a draft proposed 40/60 cost sharing model for paying for IZ units. This model would have made municipalities responsible for 40% of the cost and private

³ (Vaccaro, J., & Provenzano, J., 2018)

developers responsible for the remaining 60%. At the time REALPAC advocated for a 50/50 sharing of the burden, so as to represent an even split and partnership between the two sectors.

Mandatory reporting by council of the success of IZ initiatives was supported by REALPAC, which cautioned that use of IZ should be considered as a last option policy when municipalities found themselves unable to provide appropriate affordable housing within their existing policy toolkit.

REALPAC also cautioned the province on the use of implementing both IZ policy and Section 37 exactions simultaneously due to the fact that both policies create a dual burden on developers and carry the potential of impacting project viability. It was emphasized that municipalities should not be permitted to exact housing through IZ and section 37 from the same development. This would decrease economic viability and reduce the number of IZ units realized in the housing market.

After receiving feedback from both the development community and municipal councils, the province drafted and released their finalized amendments to the *Planning Act*.

2.3.2 January 2018 – Introduction of O.Reg 232/18

In January 2018, the government of Ontario released the updated version of their Inclusionary Zoning policy. Despite industry input on the EBR draft in support of well-defined IZ requirements, O.Reg 232/18 effectively removed all definitions, giving municipalities explicit permission to design their own requirements. The circulated EBR draft was amended for final enactment to require outlined in Appendix 2.

In removing all clarity from the regulation, the Province has given municipalities carte blanche to interpret the tenets of IZ policy as they please. Allowing municipalities to self-define their IZ requirements is not necessarily in the public interest, may lead to severe inconsistencies in its applications, and is furthermore not reflective of industry feedback, nor prior drafts of the legislation that were generally supported by REALPAC. Given a lack of opportunity for input on the regulation’s final draft, it should be stated that there are two related but opposite concerns with how this legislation was implemented.

The first is that O.Reg 232/18 may end up being entirely toothless. By not mandating adoption or defining requirements in any meaningful way, the sum result of the legislation may be that no municipality adopts it. This would be similar to the case in New York, in which council consensus did not lead to individual district adoption.

As documented by City Lab, when New York’s Mandatory Inclusionary Housing program was enacted, neighborhoods designated for IZ units met development up-zoning incentives with resistance. Neighborhood organizations actively advocated against the additional density. Despite a council majority in approving the citywide program, individual councillors in Queens and Manhattan withdrew their support for the first two proposals to capitalize on the program, due to neighborhood opposition.⁴ Similarly, Ontario’s municipalities may not see any political merit in actually using the IZ policies implemented into their official plans.

REALPAC’s position is that IZ should be a last resort for providing affordable housing, but there is still value in exploring it as an option, if it is standardized across the province and designed to actively promote a partnership model where it is being implemented.

⁴ (Cortright, J., 2018)

Second, and more concerning, is that the province has given municipalities far too much power in determining IZ regulations. Lack of provincial oversight and well-defined legislation may cause many of the scenarios REALPAC cautioned against in comments submitted to the minister prior to the O.Reg 232/18 being enacted.

The introduction of IZ through O.Reg 232/18, as an amendment to the *Planning Act* downloads much of the responsibility for defining and implementing IZ tenets to Ontario's municipalities through their official plans and zoning bylaws. Outside of a few explicit criteria, the new regulation leaves the door wide open to interpretation by Council. This new set of changes is unexpected and leads to the possibility of inconsistent and ad-hoc systems for acquiring inclusionary housing stock. The concern becomes that, at a macro scale, the application of an inconsistent regime across the province, or even amongst different municipalities within the Greater Golden Horseshoe area will create advantageous and disadvantageous planning climates that influence growth. At the local scale, the guidance for council to determine areas 'appropriate' for inclusive bylaw requirements, as opposed to a city-wide strategy carries with it the real possibility of concentrating new IZ stock in specific areas of the city or leading to a lack of growth.

Without required changes to the municipality's Official Plans and zoning bylaws to make the densities required for viable 'as-of-right' IZ projects, development of higher density projects may become concentrated in lower-income neighborhoods. According to Cortright, higher income neighborhoods tend to fight any amendments to single household zoning designations, diverting development activity towards lower income neighborhoods or communities with much higher 'prevailing' densities.⁵ This is an important point, given that this 'exclusionary zoning' is the very concept IZ policies were designed to address.

Toronto's unique land-use planning regime would further contribute to this exclusionary trend. With almost two thirds⁶ of its land mass dedicated to 'stable neighborhoods' via Official Plan Maps 13-23⁷ there are few undeveloped areas in the city where even a ten-unit IZ development would be maximally productive, financially feasible, and legally permissible. This is coupled with resident opposition against high-density (and even mid-rise) towers along avenues or at the boundaries of their established neighborhoods. Echoing Cortright, to avoid the weaponization of development proposals by councillors at large, the Province needed to inscribe a province-wide pre-emption of 'local control' in order to open up detached housing strongholds for 'missing middle' affordable housing development.⁸

The regulation's guidance for municipal councils to amend their official plans introduces ambiguity and a lack of consistency for how these amendments will be inscribed into the plans. It also introduces concerns with regard to who will be served best to ensure that those the legislation is designed to benefit actually receive these entitlements.

IZ is a policy approach that stands in contrast to the newly introduced rent control policies, which disproportionately affect existing rental buildings and tenancies. IZ exclusively impacts new construction, and as such continues to place the bulk of the financial burden and increased costs on those already dealing with the increasing hard costs of new construction and soft development costs of occupying in-demand housing. With increased lending requirements and a growing gap between housing cost increases and wages it is unclear where additional funds will be coming from. First time homebuyers likely cannot solely bear

⁵ (Cortright, 2018)

⁶ (Dingman, 2018)

⁷ (Keesmaat, 2015)

⁸ (Cortright, 2018)

the burden of subsidizing their peers. By abandoning the partnership model, and required funding split, government is assuming that developers will cover the difference and not pass it on to already cash-strapped homebuyers.

The minimum size to which legislation applies is detailed under O.Reg 232/18 3(1) which defines the minimum size of development to which IZ policy can be applied as ten units. This seems incongruent with the long-term goals of this regulation; to bring significant housing stock online such that,

“Every person has an affordable, suitable and adequate home to provide the foundation to secure employment, raise a family and build strong communities.”⁹

On a supply side, the original guidance from the EBR, would have required that 5% of units constructed should be designated affordable and in transit-oriented developments 10%. On a 10 unit development this would achieve, in an optimal location, one affordable unit. A minimum size of 20 units would net 1-2 affordable units and spread additional costs across 18-19 units as opposed to 9 units covering the costs of 1 under the currently proposed ratios. The economies of scale gained by increasing the applicable minimum unit would relieve upward pressure on market-rate unit prices and provide for a larger stable community within which to place IZ units.

The downtown Yonge Street corridor has recently been the site of many new condominium towers, each containing hundreds of market-rate units. This high density and amenity rich area would have been a good example of where IZ unit requirements would have been maximally productive. Many of the new developments contain hundreds of units each, in total contributing thousands of units towards Toronto’s housing stock. A 10% IZ requirement would derive, at minimum, hundreds of affordable units in a centrally located neighborhood. In such developments, and with IZ units in close proximity to each other, a true mixed-income climate can be established, with embedded support networks within the towers themselves. Likewise, the cost of subsidizing IZ would be distributed across 895 market rate condos. The current policy threshold of 10 units does not create a planning climate under which the production of affordable units would be feasible or representative of good planning. Requirement for IZ units in a small development would make it difficult for the long-term goals of the policy to be accomplished.

Location specific zoning raises a number of concerns, since provincial guidance could manifest in a municipality’s by-law being structured to pick winners and losers rather than implementing an equitable city-wide regime capable of delivering a range of units in many different neighborhoods. As in the case of New York City’s IZ implementation, consensus on IZ may be obtained by council when adopting this bylaw, yet individual councillors may reject the idea of IZ developments occurring in their neighborhood due to resident opposition.¹⁰

This can lead to two scenarios:

1. IZ is formally adopted by Council but not formally inscribed into the zoning bylaws due to individual councillors not favouring it for their neighbourhoods. The result of this would be that, while IZ policy is in the official plan, no IZ units would be constructed.
2. Council implements IZ bylaws in specific neighbourhoods. This would either be comprised of areas where there is significant development under way, or in places where council would like to see development. The problem with picking and choosing IZ areas is that it assumes desired development will occur. Developers may opt to build and increase the

⁹ (McMeekin, 2016)

¹⁰ (Cortright, J., 2018)

prices of market-rate units, focus on proposals under the IZ unit threshold, or build in neighbourhoods not zoned for inclusionary zoning. This strategy creates a separated land market wherein there is a price discrepancy between lands designated for IZ and those that do not fall under an IZ overlay.

Determination of eligibility creates ethical concerns with regard to who exactly this legislation is designed to serve. This issue is threefold.

First, how does one determine eligibility for IZ units. Due to ambiguity with regard to whom this legislation is designed to serve, there is no guidance on how best to make a determination, on a per-unit basis, for who will be occupying IZ units. A centrally managed waiting list model, similar to the system currently being used by TCHC, can lead to years or even decades long backlogs if production is stagnant or if an increasing number of residents become reliant on subsidized units for housing. Likewise, selection by the developer could lead to a lack of trust or fairness in the system. Determination of eligibility, or who has right of first refusal for units, raises questions that need to be determined by council before development requirements for IZ units start to come into play.

The second issue is in determining financial feasibility for eligible residents. The legislation is designed to provide appropriate housing to residents for whom purchasing a condominium at the market rate would be prohibitive. At the same time, under an owner-occupied model, said resident(s) must still have a stable income and savings for a down payment high enough to support themselves *and* carry a mortgage. Without a new class of mortgage or IZ specific lending system, this initiative will still be out of reach for some potential homeowners.

The third concern is in the established case law promoting zoning for “use” not “users”. The case of *Bell v. R* (1979) was the Supreme Court decision which created the modern land use planning tenet of zoning for “use not users”.¹¹ In determining the “appropriate” income range for residents of IZ units, council will be enacting bylaws that create a class of housing or use constituting a discriminatory and potentially unenforceable restriction on ownership. It is expected that such a bylaw will be challenged in the Superior Court of Ontario, given the lack of provincial oversight (via the OMB) that would otherwise have occurred prior to Bill 139. While ‘financial discrimination’ is not a protected ground under the Ontario Human Rights Code (the “OHRC”), the policy may result in municipalities once again engaging in the practice of “people zoning. The *Bell v. R* decision, as cited above, specifically found that,

“legislature never intended to give authority to make such rules and the device of zoning by reference to the relationship of occupants rather than the use of the building is one which is *ultra vires* [beyond the powers] of the municipality under the *Planning Act*”¹²

To that end, the Ontario Municipal Board (the “OMB) stated *Bell* was not just about ‘relationships’ but rather all ‘personal qualifications of this type or other personal characteristics or qualities’.¹³ IZ policy is unique in that under any other planning and zoning frameworks there are no restrictions on who units can and cannot be sold to, and in the non-profit rental sector an affordable unit being restricted to one class of persons or another is done so at the landlord’s discretion. **In passing the responsibility for this determination down to the municipalities, a power which the OMB has already stated is inappropriate for cities to administer, the Province is exposing IZ policy to**

¹¹ (*Douglas Bell v. Her Majesty The Queen*, 1979)

¹² *Ibid.*

¹³ (*Kitchener (City) Official Plan Amendment No. 58*, 2010)

justifiable litigation on *Charter* grounds.

How unit mix is specified may lead to issues with what kinds of unit types are made available to those in need of housing. Proportionately offering unit types in line with the unit mix of the building or requiring 'family-oriented' units like two/three-bedroom condos (as per Toronto City Council's OPA 320 TOcore Secondary Plan¹⁴) are both problematic. There is no true means of predicting who will qualify for these units and development will need to be flexible over the initial sales period for the building.

The recent enactment of the TO Core Secondary Plan sheds light on how problematic prescribing unit mix is in a dynamic housing market. As will be discussed further in section 2.4.2 of this paper, dictating specific ratios of units will fundamentally alter how quickly a project can be funded, and the cost of other units. While there is evidence to suggest that, in aggregate, IZ does not raise unit prices¹⁵, this does not take into account having to discount the most expensive and most difficult to sell units in a building.

The Government of Ontario needed to use unit-mix specifications to help clarify who exactly this policy and these units are intended for, whether it be exclusively family-oriented units, or a broader spectrum of households. Toronto City Council has demonstrated that, when given the chance, its focus will exclusively be to demand a disproportionate amount of 'family' units be made available in downtown Toronto. The required 2 and 3-bedroom units are the most expensive units in a condominium tower. Therefore, leaving this stipulation up to municipal councils may lead to decisions being made with regard to what council would 'like' to see to see in a community, not what people can afford, what is appropriate, or what the market can bear.¹⁶

Legislation allows municipalities to define the period of time for which units must be resold at the rate of affordability. Original guidance recommended that this horizon be 30 years, which would be reflective of a tenure or resale freeze of the length of the mortgage plus five years. Looking further afield, select municipalities have extended this horizon in an attempt to maintain the unit as part of affordable stock in perpetuity. This control presupposes two outcomes, both of which have a negative outlook for O.Reg 232/18.

The first is predicated on the assumption that supply of IZ units will not be consistent or meaningful over a 30-year period, so therefore the original stock must be protected at all costs. Second, this posits that owners and potential homebuyers will both still be reliant upon the provision of IZ units on a thirty-year horizon. At the height of the affordability crisis in 1988, the average home price (condominiums and freehold) was \$229,635 or \$491,325 when adjusted for inflation.¹⁷ The 2017 average was \$916,567.¹⁸ The ability for an owner to meaningfully participate in the capital appreciation of their real property assets is one of the best ways to ensure that they are not relying upon further subsidization 30 years from now. A cap on resale would represent a trap for these homebuyers in that sale of their unit at the rate of affordability would require them to purchase another IZ unit also for sale at the rate of affordability, rather than trade up into the market rate range of housing. Rather than restrict future sale prices, it would be more fiscally responsible for municipalities to use their portion of the "40/60" split with developers to take an equity position in the unit, similar to the Options For Homes model. In this way, municipalities can "snowball" the funds they have

¹⁴ (Harris, 2018)

¹⁵ (Mock, 2016)

¹⁶ (Harris, 2018)

¹⁷ (Toronto Real Estate Board, 2014)

¹⁸ (Toronto Real Estate Board, 2017)

available for future IZ subsidies through the capital appreciation of previously funded assets.

How the price of IZ units would be determined leaves ambiguity open as to both what the definition of affordable is and how the municipality determines an ownership model versus a rental model as viable avenues for IZ bylaws.

The definition of affordable runs into issues when one compares what a household can afford as opposed to the costs of new construction. Average condominium prices in Toronto, at \$518,879 (averaged to the total market, not just new construction) are out of step with the average household income of \$76,830. If affordability is measured as three times household income, the municipality could find themselves on the hook for 40% of the difference, or \$115,356. At a per unit rate of subsidization, that would quickly become an irresponsible use of taxpayer money.

Rather, if affordability is measured as a percentage of market rates at specified discounts (50-80% below market rate) as is commonly done for Rent-Geared-to-Income (RGI) subsidies, one questions how the average household could possibly access these units. With a 20% down payment of \$87,000, the maximum loan the average household could secure would be for \$347,500, netting a maximum purchase price of \$434,490 with a monthly carrying cost of \$2,049. At a minimum of 5% down (or \$18,000 in savings), the average household qualifies for \$342,000 in financing for a total purchase price of \$360,000, assuming qualified purchasers have adequate savings. Collectively these two sides of affordability raise concerns to how this will be negotiated by municipalities and requires a balancing of supply-side affordability vis-à-vis demand-side affordability definitions.

These simple 'back of the envelope' calculations reveal the crux of the issue with IZ policy; it assumes potential buyers have adequate savings. Regardless of reduction of unit sale price, the responsibility for this legislation is still downloaded onto developers to provide housing to households who do not meet the financial threshold for ownership. Bank of Montreal numbers reported by the Globe & Mail indicate that 56% of Canadian households have less than \$10,000 in savings.¹⁹ The question becomes how this will possibly be rectified. This is a far cry from the funding required to secure a mortgage for even a 'deeply affordable' unit. Either ownership will be solely relegated to middle income owners or become the domain of non-profits setup exclusively to own and manage IZ units.

The provisions of an "offsite units" allowance is again another example of government picking winners and losers. Allowing developers to place their affordable units on other properties is counter to the 'mixed-income' goals of the legislation. The ability to construct off-site units combined with a proximity requirement may be an impossible ask for municipalities and an impossible requirement for developers, unless the point is to allow for an oversupply of affordable units in one building to compensate for a lack of units in ten others. This strategy assumes land supply in proximity to development that could be made available for units despite its *Highest & Best Use* being for something much greater. Second this ignores economies of scale gained by nesting IZ units into larger buildings. The reduction of shared fixed costs is what makes IZ housing feasible in the first place.

Once again this plays to the 'winners and losers' land use scenario. An offsite agreement could be used to relegate affordable units back into lower income neighbourhoods. While there are good cases where offsite units were holistically integrated into a Master Plan, there will be fewer and fewer opportunities like Toronto's Regent Park Redevelopment within which such a strategy is viable. Without government freeing up provincial and municipal assets for

¹⁹ (The Canadian Press, 2018)

development

Properties in the City of Toronto are currently operating under (at least) two Zoning By-Laws. Each of the 40 individual pre-amalgamation zoning by-laws are joined by the comprehensive citywide bylaw, 569-2013. This double-enforcement has led to a litany of issues, especially where the two by-laws contradict each other or the Official Plan. Lack of updates to the by-laws to better reflect the goals of Toronto's Official Plan has incentivized council's liberal use of Section 37 of the *Planning Act* to extract capital and community benefits based on discrepancies in the bylaw. One would think that such a tool would already be used to fund affordable or IZ units. As cited previously, research by CUR found the opposite to be true, with only 9% of all Section 37 contributions being directed towards affordable housing.²⁰

The entire planning regime creates significant uncertainty for how IZ would be implemented in Toronto. Councils will need to implement IZ areas and then update the zoning by-laws to reflect this.

Where Zoning Bylaws are not in line with the Official Plan or the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe developers must pursue a zoning by-law amendment which manifests as a site-specific by-law filed under the old (pre-569-2013) bylaw for the area. The concern with this process, in much the same way that Section 37 contributions are negotiated, is that council will utilize this process to enact IZ in an ad-hoc basis, one which will be subject to the sentiments of the public residing in the subject area. This would introduce uncertainty by creating a planning climate within which IZ is unpredictable and seen by council as negotiable for obtaining development permissions.

To be successful in its long-term goals, IZ needs to be consistently implemented at the provincewide scale and supportive of a partnership model.

2.4 Systemic Affordability Issues

2.4.1 Toronto's Zoning Bylaws

Properties in the City of Toronto are currently operating under two zoning bylaws. Each of the 40 individual pre-amalgamation bylaws are joined by the comprehensive citywide bylaw 569-2013. This double enforcement has led to a litany of issues, especially where two bylaws contradict each other or the Official Plan. Lack of updates to the bylaw to better reflect the goals of Toronto's Official Plan has incentivized Council to make liberal use of Section 37 agreements, as councillors can extract capital and community benefits based on this discrepancy.

2.4.2 Toronto's TO Core Official Plan Amendment

On Wednesday May 23rd the City of Toronto Council passed an Official Plan Amendment requiring at least 40% two and three-bedroom units in new residential developments of more than 80 units. The plan specifically calls for at least 15% of new units to be 936.5 square feet, at least 10% of new units to be 1,076.4 square feet, and the remaining 15% of units to be a combination of 2 or 3 bedrooms of any size. The minimum number of units provided would be 32 units in an 80 unit development.

If we assume an average market rate cost of \$1000 per square foot, these 'family' units would range from \$936,500 to well over a million dollars. Amortized over 25 years the estimated carrying costs of these units to be around \$5900 per month.²¹

²⁰ (Centre for Urban Research and Land Development, 2015)

²¹ ("The TOcore plan could hurt first-time buyers ", 2018)

The problem with such an amendment is when mandatory unit mixes, such as those adopted, are combined with mandatory IZ requirements.

The combination of these two requirements creates a severe cost burden. Either developers will need to offset the costs by raising the prices of smaller units, negotiate for lower land costs, or become reliant on government funding, rebates, and subsidies to build new housing.

2.5 Alternatives & Required Changes

IZ is a policy strategy and planning tool designed to bring below market-rate housing supply online. It is used when there is a discrepancy between the average price of housing and the average household income of a given area. Despite its promises, IZ is only capable of providing limited relief when markets are overheated. In the case of Toronto there is an extreme gap between the cost of construction and the sales price of the unit (the “construction price gap”). IZ cannot possibly address affordability issues when the cost of housing involves rising costs across the board. While IZ provides shelter from the market for those who qualify it does little to provide relief at the citywide scale. In attempting to implement IZ as the primary and most productive means of constructing affordable housing, government is tying a fixed policy outcome to a dynamic and volatile market. There are better alternatives, but these require both government leadership and development partnership.

2.5.1 Market-Wide Reduction in Costs

Both municipalities and the private markets play a role in determining the cost of housing in urban cores. Government regulations may be contributing up to 20% of the cost of housing. A new report by the C.D. Howe Institute illustrates that the cost of developing within the restrictive planning regime of the Greater Golden Horseshoe contributes up to 20% of the total cost of housing, adding about \$220,000 to purchase price of a new home.²² This added cost has a spillover effect on the pricing of existing homes as prices similarly rise to reflect the aggregate pricing of homes. Reducing the overall cost and time required to develop is one of the most effective means of reducing housing prices. In an interview with The Toronto Star, Ted Parker of the Toronto Region Board of Trade advocated for a consolidated approvals process that would condense the paperwork required for development proposals to a single form.²³ To promote a more affordable housing market in Ontario, it falls upon government to work with the development industry to make the approvals processes more efficient.

2.5.2 ‘Cost of doing business’ Policy

A transparent, consistent, and fairly applied IZ policy, as was proposed through the EBR and to which REALPAC communicated its support, would make for a development climate much more reflective of the partnership model originally emphasized as a priority by government. A standard IZ expectation with an enactment date well in advance of the new developments it would allow developers to properly include the units in their proformas. Prior to the adoption of IZ policy industry stakeholders had already been required to absorb the impacts of an ad-hoc Section 37 system in order to receive approvals for additional height and density. A similar expectation of mutual benefit with regard to IZ units could help this new policy to be more broadly accepted. To that end, IZ should be treated similar to Section 37, but the two should not both be enacted on the same projects. Under fair market and policy conditions developers would be able to roll the additional IZ unit requirements into the cost of doing

²² (Dachis & Thivierge, 2018)

²³ (Kalinowsky, 2018)

business.

2.5.3 Unlock the Yellow Belt

The 'Yellow Belt' is the name of the yellow 'neighbourhood' designation that represents almost two thirds of Toronto's land area, as displayed in Official Plan maps 13-23.²⁴ Dingman found that the density in these neighbourhoods is slowly degrading as the number of people living in each detached house reduces over the lifecycle of a family.²⁵ If these neighbourhoods were rezoned to allow for higher densities or multiple dwellings on each property, it would create opportunities for 'missing middle' housing and relieve demand for newly constructed units in already dense areas of the city. This would meet growing housing needs while contributing to increasing the economic utility of neighbourhoods.

2.5.4 Cash-in-Lieu

Cash-in-lieu is already a powerful tool used by municipalities under Section 37 agreements as part of height and density bonusing. In the cash-in-lieu system, a developer can opt to make financial contributions towards a Section 37 account managed by Toronto City Council in lieu of providing specific amenities on-site. This allows for the City Councillor for the ward to direct funds towards projects where improvement is most needed. Allowing for this flexibility in compliance can help developers to bring their projects into compliance with regulation without having to modify the overall intention of their proposal. This is particularly useful for both municipalities and developers under two scenarios:

2.5.4.1 Prior Commitments

Prior to a development application being submitted to the city for review, developers may have been preparing the documentation and making financial commitments years before IZ legislation came into effect.

2.5.4.2 Location Feasibility

Social and economic integration of our neighbourhoods is an important goal that IZ policy seeks to fulfill. New developments, especially in master planned communities with multi-national retailers, make this a viable vector for inclusionary units. Where one runs into trouble is when regulation requires developers to include IZ units in already deeply entrenched high-income neighbourhoods. The vibrant diversity of a mixed income development will fail to occur if the households being included are unable to afford the area where they have purchased a unit.

Affordability is a persistent and multi-faceted issue that requires multiple policy changes to address in a meaningful manner.

3. Refutation

3.1 Does it work?

There is the fear, and supporting evidence from other jurisdictions, that Inclusionary Zoning policy will fail to provide for those most in need of housing. Rather, there are examples of IZ policies furthering socio-economic divides within urban centres rather than achieving the mixed-income neighbourhoods that define success for IZ policy. IZ policy can lead to the provision of discount housing for exclusively middle-income earners if policy does not fully clarify expected policy priorities and outcomes. In others, where IZ units were required on a neighbourhood by neighbourhood basis, the construction of new IZ policy occurred in already

²⁴ (Keesmat, 2015)

²⁵ (Dingman, 2018)

economically, social, or racially segregated neighbourhoods, especially those lacking political agency or advocacy within decision-making bodies.

In a comprehensive analysis of IZ initiatives in the United States, Sturtevant found that well-implemented and properly incentivized IZ programs were capable of producing affordable housing without negatively impacting housing production or raising market rate prices.²⁶ Sturtevant’s analysis found that, “in general, mandatory programs in strong housing markets that have predictable rules, well-designed cost offsets, and flexible compliance alternatives tend to be the most effective”.²⁷ The caveat to successful use of IZ policies was in the site specific adaptation of the eight point IZ framework.²⁸ Due to variability of implementation, regulation, and incentivization there is little conclusive evidence to support the general effectiveness of IZ regulations.

Sturtevant’s findings must, however, be highly qualified as the study did not distinguish or explore many of the concerns raised in this paper. Analysis that supported such a finding almost exclusively focused on total unit production. Not considered in the study was the impact of owner-occupied vs rental IZ units, how resident eligibility was determined, how well specific IZ regimes addressed deep need vs shallow housing need, or how satisfied residents of both IZ and market-rate units were with the arrangement. As such, while the study was generally supportive of the argument that IZ policy can be effective, it did not further qualify said effectiveness and failed to illustrate how best to model such policy for addressing deep affordability issues such as those being experienced by residents of Toronto and Vancouver.

3.2 Building affordable housing vs Affordable Housing

There is now a semantic difference between two ideas of affordability in our municipalities. Affordable housing occurs when the average household incomes within an area are in line with the cost of housing. Where Affordable Housing (sometimes referred to a “capital-A affordable housing”) is needing to be introduced is when the cost of housing is out of sync with the local labour economy. This distinction between the two types must be considered when implementing policies that impact Toronto, the Greater Golden Horseshoe area, and municipalities throughout Toronto. As part of understanding this distinction between broader affordability and subsidized affordability, government needs to understand the role that they play in making the market unaffordable. Likewise, policy changes based on best practice in affordable markets should be considered for fixing market affordability.

Spencer Gardner of Strong Towns illustrates key points on the role of government in affordable housing initiatives within ‘The 5 Immutable Rules of Affordable Housing’.²⁹ As written, these are:

1. Developers do not pay the costs of construction; tenants and buyers do.
2. Housing demand is regional.
3. If zoning and building code mandates expensive housing, housing will be expensive.
4. Affordable housing is not affordable if transportation costs are too high.
5. Today’s affordable housing was the last generation’s luxury housing.

In lieu of legislative mandate, Gardner proposes alternative policy amendments:

1. Reduce minimum lot frontages and relax density restrictions in single-detached zones.

²⁶ (Sturtevant, 2016)

²⁷ (Sturtevant, 2016, p. 11)

²⁸ (CMAP, 2018)

²⁹ (Gardner, 2012)

2. Fix Zoning: if as-of-right development is economically infeasible, or if zoning is entirely inappropriate for the area, the result is artificial scarcity.
3. Private development needs to be unencumbered when it comes to building affordable housing; government needs to be directly involved in the building of Affordable Housing. The distinction is in their mutual exclusion.

Governments have limited budgets which makes IZ mandates a popular solution, but the tranche of homebuyers that IZ policy helps is not nearly as robust as the demographics that could be served if the development climate was positioned to serve as large a market as possible and government sought to serve those in greatest need least likely to be helped by the private markets.

Affordable housing is a complex problem with no silver bullets. Progress across the market needs to be made through a partnership model, where in the private market and government work in tandem to serve the communities they are best positioned to help.

Before introducing legislation that adds complexity to the planning regime and creates obstacles to building new housing, government needs to ensure that it has reduced negative market interventions so as to ensure that it is not contributing to the problem. Advocates view IZ as a new form of social housing that compels the private markets to 'solve' housing affordability. Whereas homebuyers and purchasers view it as a nexus for discounting access into private homeownership. In attempting to serve both, IZ policies are destined to accomplish neither.

The original partnership model included in the draft policy would have created meaningful advances towards transitioning 'affordable' housing stock in Toronto away from an unsustainable social housing model towards a housing market where ownership is in reach.

The issues with advocating for an exclusively social model to IZ are two-fold:

1. Affordability Gap - The increasing gap between household incomes and the cost of housing means that as time goes on more people will encounter affordability constraints and require access to units provided through IZ provisions. By placing the expectation of 'discount' units into every new development, market-rate units become less affordable for those who do not qualify for IZ units.

IZ units require the sale of market-rate or above market-rate units to exist. As the number of people impacted by affordability issues further increases, one must ask how IZ units will continue to exist if other residents are unable to afford non-IZ units. The crux of the matter is that market-rate housing still needs to be affordable for enough buyers that the provision of IZ units to those in need remains feasible. People need to be able to buy into the properties for the market to buy in to IZ policy.

Across the board people are having to make difficult decisions about housing. Currently, people who wish to access housing but cannot 'fully' afford it, who do not qualify for social housing or housing subsidies, are resorting to riskier mortgage contracts, longer amortization periods, or alternative lenders in order to enter the market. When ownership finally becomes untenable for the majority of would-be purchasers, IZ will fail as well.

2. Unit Decontrol - The 'Affordability Control Period' included in IZ policy should concern all parties involved. Maintaining an 'affordability' overlay on units for a lengthy time period after their sale to the homeowner carries with it the threat of stigmatizing the unit and shows a severe lack of faith in the longevity and efficacy of the IZ policy. Maintaining control over

the unit can severely impact an owner's upward mobility and the financial feasibility of them leaving the 'affordability' oriented spectrum of the housing market.

4. REALPAC's Recommendations

REALPAC remains supportive of affordable home ownership initiatives in Ontario. OREA's "Keeping the Dream Alive" report, published by the Centre for Urban Research, illustrated that the dream of home ownership is still alive and well in the minds of many young Ontarians. Property ownership has proven to be a valuable investment for many of today's retirees. Everything possible should be done to provide similar advantages to current and future generations of homebuyers. REALPAC is hopeful that government can see why similar ownership opportunities would contribute towards the continued prosperity of the GGH region and all municipalities across Ontario.

REALPAC is optimistic that the right policy fit can be found, with regard to IZ and affordable housing in Ontario. To that end, REALPAC would assert that the draft regulations originally circulated in December 2017 should be revisited as the appropriate intervention in Ontario for two reasons:

4.1 Market Adaptability

Definition of IZ requirements and thresholds at the provincial level create a more stable, consistent, and predictable development climate. The enacted version of O.Reg 232/18 carries with it the propensity to create vastly different IZ deliverables between different municipalities and even within different neighbourhoods in the same municipality.

4.2 Ownership Viability

IZ units represents a viable nexus for entering the housing market, especially for first-time homebuyers who have been priced out of other options. The optimal goal of affordable housing policy should be to empower those relying on it to no longer need it in the future. By enabling homebuyers to build equity and sell their units at a profit, potential owners should be able to exit 'affordability' oriented ranges of housing and upgrade to a market-rate resident. Many of the controls that municipalities have been given permission to put in place would see homebuyers trapped in the IZ market. Affordability Housing systems should act as a bridge into a housing market that becomes more affordable over time.

IZ will provide additional 'affordable' units to select qualifying candidates but will not 'solve' affordability issues in Ontario. O.Reg 232/18 does not exist in a vacuum, but rather must exist within a broader umbrella of land use planning projects, development policy reform, and is highly dependent on the long-term construction of market-rate housing within core areas of Ontario's municipalities. To that end, to be successful, REALPAC asserts that IZ reform, as suggested above, must also be accompanied by a comprehensive review of regulations impacting the cost of home ownership in Ontario. Viable affordable housing initiatives need to collectively address systemic, regulatory, and market barriers for entering the housing markets.

REALPAC welcomed the original January 18th draft of the Government of Ontario's Inclusionary Zoning policy. Provincial definition satisfied many of the tenets for policy decisions that have proved successful in other municipalities and states illustrated in industry research. To that end, REALPAC encourages the new administration to revisit the portions of O.Reg 232/18 that were supported by industry stakeholders and take political leadership in implementing them at a province-wide.

About REALPAC

The Real Property Association of Canada ("REALPAC") is Canada's senior national industry association for owners and managers of investment real estate. Our members include publicly traded real estate companies, real estate investment trusts (REITs), private companies, pension funds, banks and life insurance companies. The association is further supported by large owner/occupiers and pension fund advisors as well as individually selected investment dealers and real estate brokerages.

REALPAC delivers value through:

- Acting as a powerful collective champion for policy decisions
- Research-based intelligence and insights
- Best-in-class professional practice
- Exclusive connections and leadership development opportunities

For more information on this White Paper, contact:

Brooks Barnett
Manager, Government
Relations & Policy
t. 416.642.2700 x 224
e. bbarnett@realpac.ca

Michael Brooks
Chief Executive Officer
t. 416.642.2700 x 225
e. mbrooks@realpac.ca

REALPAC
77 King St W TD
North Tower
Suite 4030 PO Box 147
Toronto ON M5K 1H1
Canada

References

- Centre for Urban Research and Land Development. (2015). *Is Inclusionary Zoning a Needed Tool for Providing Affordable Housing in the Greater Golden Horseshoe?* [Ebook]. Toronto: Faculty of Community Services, Ryerson University. Retrieved from [https://www.ryerson.ca/content/dam/cur/images/projects/CUR%20RR%235%20Inclusionary%20Zoning%20Report Updated Oct%202015\(LG\).pdf](https://www.ryerson.ca/content/dam/cur/images/projects/CUR%20RR%235%20Inclusionary%20Zoning%20Report%20Updated%20Oct%202015(LG).pdf)
- CMAP. (2018). Inclusionary Zoning - Background and Examples. Retrieved from <http://www.cmap.illinois.gov/about/2040/supporting-materials/process-archive/strategy-papers/inclusionary-zoning/background-and-examples>
- Cortright, J. (2018). There Will Be No Exit From California's Housing Hell. Retrieved from <https://www.citylab.com/equity/2018/05/there-will-be-no-exit-from-californias-housing-hell/559706/>
- Dachis, B., & Thivierge, V. (2018). *Through the Roof: The High Cost of Barriers to Building New Housing in Canadian Municipalities* [Ebook]. Toronto: C.D. Howe Institute. Retrieved from [https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Friday%20Commentary 513.pdf](https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Friday%20Commentary%20513.pdf)
- Dingman, S. (2018). Toronto's low-rise neighbourhoods losing density as 'overhousing' spreads. *The Globe And Mail*. Retrieved from <https://www.theglobeandmail.com/real-estate/toronto/torontos-low-rise-neighbourhoods-losing-density-as-overhousing-spreads/article38285466/>
- Douglas Bell v. Her Majesty The Queen, [1979] 2 S.C.R Bell v. R 212 (S.C.R. 1979). Retrieved from <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/4456/1/document.do>
- Gardner, S. (2012). The 5 Immutable Laws of Affordable Housing. Retrieved from <https://www.strongtowns.org/journal/2017/12/11/immutable-laws-of-affordable-housing>
- Harris, T. (2018). City plan puts focus on two- and three-bedroom residential units | The Star. Retrieved from <https://www.thestar.com/news/gta/2018/05/23/city-plan-puts-focus-on-two-and-three-bedroom-residential-units.html>
- Hickey, R., Sturtevant, L., & Thaden, E. (2014). *Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kalinowski, T. (2018). How can Doug Ford fix Toronto-area housing? | The Star. Retrieved from https://www.thestar.com/business/real_estate/2018/06/14/how-can-doug-ford-fix-toronto-area-housing.html
- Keesmat, J. (2015). Official Plan Maps. Retrieved from <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/official-plan-guidelines/official-plan/official-plan-maps-copy/>

Kitchener (City) Official Plan Amendment No. 58, [2010] O.M.B.D. No. 666 (O.M.B.).

McMeekin, T. (2016). *Ontario's Long-Term Affordable Housing Strategy* [PDF]. Toronto: Government of Ontario - Ministry of Municipal Affairs and Housing. Retrieved from <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=13683>

Mock, B. (2016). Inclusionary Zoning Does Not Drive Up Housing Costs. Retrieved from <https://www.citylab.com/equity/2016/06/what-we-know-about-inclusionary-zoning-thus-far/485072/>

Sturtevant, L. (2016). *Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs*. Center for Housing Policy. Retrieved from <https://www.nhc.org/wp-content/uploads/2017/10/Separating-Fact-from-Fiction-to-Design.pdf>

The Canadian Press. (2018). More than half of Canadians have less than \$10,000 set aside for emergencies: BMO. *The Globe And Mail*. Retrieved from <https://www.theglobeandmail.com/globe-investor/personal-finance/household-finances/more-than-half-of-canadians-have-less-than-10000-set-aside-for-emergencies-bmo/article26172527/>

New In Homes (2018). The TOcore plan could hurt first-time buyers. Retrieved from <http://blog.newinhomes.com/news/the-tocore-plan-could-hurt-first-time-buyers/>

Toronto Foundation. (2018). *Toronto Vital Signs Report* [Ebook] (pp. 38-43). Toronto. Retrieved from <https://torontofoundation.ca/wp-content/uploads/2018/01/TF-VS-web-FINAL-4MB.pdf>

Toronto Real Estate Board. (2014). *Historic Statistics: TorontoMLS Sales and Average Price* [Ebook]. Toronto: Toronto Real Estate Board. Retrieved from http://www.trebhome.com/market_news/market_watch/historic_stats/pdf/TREB_historic_statistics.pdf

Toronto Real Estate Board. (2017). *Market Watch - March 2017* [Ebook]. Toronto: Toronto Real Estate Board. Retrieved from http://www.trebhome.com/market_news/market_watch/2017/mw1703.pdf

Vaccaro, J., & Provenzano, J. (2018). *Province Adds More Politics When We Need Partnerships for More Homes* [Press Release]. Greater Toronto: BILD and Ontario Home Builders' Association.

Van Baaren, N. (2013). The Persistence of Exclusionary Zoning. Retrieved from <http://www.clime.newark.rutgers.edu/publications/article/persistence-exclusionary-zoning>

Appendix 1 - Inclusionary Zoning History & Framework

Born out of American urban planning discourse, IZ is a planning tool that was developed as a direct response to what were perceived as “exclusionary” zoning requirements. These zoning policies restricted housing options to those that were the most expensive. Wide required frontages, large lot sizes, extensive minimum building setbacks, and minimum lot depths created zoning regimes wherein lower cost options such as (stacked) townhomes and condominiums were prohibited.³⁰

IZ was first introduced in 1971 by Fairfax County, Virginia and later in 1974 in Montgomery County, Maryland. Inclusionary Zoning policies require developers to ‘set-aside’ a certain percentage of units to be offered at below-market rates for specific income groups. Generally, this is defined as within 30% of the group’s average income.

Inclusionary Zoning can be effective when applied at both the city and province/state levels, but the consistent thread across all policies is in how it determines key variables for determining inclusive requirements. Policies tend to reflect similar defining factors³¹ that form and shape IZ requirements:

1. Set Aside: The amount of the development that will be affordable.
2. Development Size Threshold: Typically determined by the number of units in a building. This defines the minimum size of building to which IZ will apply.
3. Type of Development: New, rehab, for-rent, for-sale, multi-unit, subdivision. Based on the rigor and requirement of policy, this may require clarification on which building typologies IZ requirements apply to.
4. Income Targeting: Defines the income group or demographic for whom units will be made available.
5. Incentives: Whether compliance is required or whether incentives are needed to accommodate the required IZ unit threshold in order not to impact other unit prices.
6. Alternative Measures: Set aside fee-in-lieu, allowance for offsite development of affordable units.
7. Voluntary vs Mandatory: Whether or not provision of inclusionary units is inscribed in bylaw as a statutory requirement or voluntary initiative with incentive packages.
8. Affordability Control Period: Length of time units must remain affordable.
9. Rental or Ownership Model: Whether requirements for IZ units are specific to rental or owner-occupied (condo) buildings drastically changes the effectiveness of the system. Problems may arise when assessing whether policy is capable of addressing shallow or deep housing need, and how the rest of the system is arranged, and resident satisfaction (of both IZ and market-rate units) with the arrangement.

Collectively these nine factors define the expectations of IZ policies for developers wishing to develop within a specific jurisdiction. Almost all policy examined at city, province, and state levels, between both Canada and the United States, has utilized this framework to draft IZ policies.

³⁰ (Van Baaren, 2013)

³¹ (CMAP, 2018)

Appendix 2 – A Tale of Two Regulations

Appendix 2.1 - May 2016 – Inclusionary Zoning Consultation

Proposed policy components included:

- Every municipality prescribed must amend their Official Plans to include Inclusionary Zoning policies, all other municipalities were permitted to include IZ policy in their Official Plans
- By-laws must be passed to give effect to Official Plan Inclusionary Zoning policies
- Municipalities were required to monitor the number of Inclusionary Zoning units introduced to market
- No Section 37 bylaw could be passed on lands subject to Inclusionary Zoning regulations
- No cash-in-lieu could be required for non-compliance with IZ regulations
- No appeal of IZ bylaws could be sought by anyone other than the Minister of Municipal Housing and Affairs
- No relief could be granted for inclusionary zoning requirements through minor variances via the Committee of Adjustment

Appendix 2.2 - January 2018 – Introduction of O.Reg 232/18

The circulated EBR draft was amended for final enactment to require:

- No mandatory requirement for certain municipalities to adopt inclusionary zoning policies, all municipalities may implement inclusionary zoning policies through official plans and bylaws at their discretion
- Assessment Report: municipalities must prepare and make public an assessment that contains:
 - Analysis of demographics and population
 - Household incomes,
 - Housing supply
 - Housing types and sizes of units needed to meet anticipated demand
 - Current average market price for each housing type
 - Potential impacts on the housing market
 - Financial viability of development from inclusionary zoning bylaws
- Required Official Plan Policies:
 - Minimum size of a development which inclusionary zoning policies will apply
 - Will not apply to developments containing less than 10 residential units
 - A municipality may determine a higher threshold
 - Areas of the municipality in which inclusionary zoning policies apply
 - Range of household incomes for which affordable units will be provided
 - Range of housing types and unit sizes that count as affordable housing units
 - Number of affordable housing units or gross floor area of those units required in a development

- The period of time for which units will remain affordable and an approach for monitoring and ensuring that affordable housing units remain affordable for the required time period
- How incentives will be determined
- How unit pricing or rental pricing will be determined
- How proceeds from a sale of an affordable unit will be distributed to a municipality
- Circumstances and conditions for off-site units
- Criteria for establishing proximity with respect to off-site units

Does Inclusionary Zoning Work?
September 2018

Does Inclusionary Zoning Work?

*Investigating the Efficacy of Inclusionary Zoning
as a Housing Supply Tool
September 2018*

Executive Summary/Issue Brief

1. Analysis

REALPAC and its members have been actively involved in the debate concerning Ontario's Inclusionary Zoning ("IZ") policy as part of the province's Long-Term Affordable Housing Strategy. As many of our constituent members are involved in the development of multi-family and apartment real estate, they have a vested interest in ensuring that any IZ policies are designed fairly, applied consistently, and encourage the economic competitiveness of the real estate industry in Ontario.

In REALPAC's view the current IZ regulations are not in keeping with the 'partnership model' required to make this provincial venture successful. By downloading much of the responsibility for IZ to the municipal level, REALPAC is concerned that these provisions will become politicized, ineffective, and constrain much needed affordable development.

New Inclusionary Zoning requirements provide only shallow affordability while creating an inconsistent regulatory framework that leaves the municipalities in charge.

- Inclusionary Zoning requires a set aside of new units for lower-income residents.
- Lack of well-defined legislation may render IZ regulations largely toothless.
- Inconsistent and ad-hoc IZ systems pick winning and losing areas and influences growth.
- Instead of addressing exclusionary zoning practices and reducing building costs, the Province is shirking its social responsibilities and requiring that the private markets produce free housing.

2. Issue

New municipal Inclusionary Zoning permissions introduce inconsistent policy and fail to establish a proper Inclusionary Zoning framework. As a tool, it is only capable of providing limited relief and makes fractional contributions towards improving housing affordability in Ontario. Inclusionary Zoning only functions when government and the building industry can work together.

When the Government of Ontario enacted O.Reg 232/18 in January 2018, many industry stakeholders were surprised by the drastic changes that the originally proposed regulation under the Promoting Affordable Housing Act had undergone. Changes from the circulated draft regulation effectively download authority to the municipalities and undermined the partnership balance shared between government and the industry.

By including requirements for affordable housing in by-laws governing new developments, municipalities are hoping to make up for a lack of higher level government support in the private markets. In doing so, the Provincial government is displaying a fundamental misunderstanding of why housing is unaffordable in the first place. Changes in affordability and housing 'inclusion' cannot occur without addressing developing and planning policies contributing towards situations in which housing is made unaffordable for lower income households.

3. Recommendations

REALPAC welcomed the original January 18th draft of the Government of Ontario's Inclusionary Zoning policy. Provincial definition satisfied many of the tenets for policy decisions that have proved successful in other municipalities and states illustrated in industry research. To that end, REALPAC encourages the new administration to revisit the portions of O.Reg 232/18 that were supported by industry stakeholders and take political leadership in implementing them at a province-wide.

To be successful, Inclusionary Zoning must be accompanied by a comprehensive review of regulations impacting the cost of home ownership in Ontario. Viable affordable housing initiatives need to collectively address regulatory and market barriers to initiating a market-wide reduction in costs.

- *Market Adaptability*: Defining Inclusionary Zoning requirements and thresholds at the provincial level creates a more stable, consistent, and predictable development climate. The enacted version of O.Reg 232/18 carries with it the propensity to create vastly different IZ deliverables between different municipalities and even within different neighborhoods in the same municipality.
- *Ownership Viability*: By enabling homebuyers to build equity and sell their units at a profit, potential owners should be able to exit 'affordability' oriented ranges of housing and upgrade to market-rate housing. Many of the controls that municipalities have been given permission to put in place would see homebuyers trapped in the inclusionary zoning market.
- *Unit Decontrol*: Maintaining control over the unit can severely impact an owner's upward mobility and the financial feasibility of them leaving the 'affordability' oriented spectrum of the housing market. Maintaining an 'affordability' overlay on units for a lengthy time period after their sale to the homeowner carries with it the threat of stigmatizing the unit and shows a severe lack of faith in the longevity and efficacy of the IZ policy.
- *Amend Exclusionary Policy*: Inclusionary Zoning advances a regulatory solution without addressing the crux of the problem it is attempting to solve. Currently more than 66% of Toronto's zoning allows for exclusively detached or semi-detached residential uses. Updating zoning bylaws to reflect the policy goals of the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe and allow for higher density would meaningfully contribute to improving market-wide housing affordability.

About REALPAC

The Real Property Association of Canada ("REALPAC") is Canada's senior national industry association for owners and managers of investment real estate. Our members include publicly traded real estate companies, real estate investment trusts (REITs), private companies, pension funds, banks and life insurance companies. The association is further supported by large owner/occupiers and pension fund advisors as well as individually selected investment dealers and real estate brokerages.

For more information on this document:

Brooks Barnett
Manager, Government Relations and Policy
t. 416.642.2700 x 224
e. bbarnett@realpac.ca

Inclusionary Zoning Primer
September 2015



Inclusionary Zoning Primer



NAHB Land Use and Design Department

Updated September 2015

Table of Contents

I.	EXECUTIVE SUMMARY/INTRODUCTION	Pg. 3
II.	RESEARCH ON INCLUSIONARY ZONING	Pg. 7
	<ul style="list-style-type: none">• Price and Production Effects• Statutory, Implementation, and Effectiveness Issues• Latest Reports	
III.	STORIES FROM THE FIELD: Communities that have Discontinued Or Reshaped their Inclusionary Zoning Programs	Pg. 20
	<ul style="list-style-type: none">• Madison, Wisconsin• St. Cloud, Minnesota• Tallahassee, Florida• Palm Beach County, Florida• McCall, Idaho• Bozeman, Montana• Davie, Florida• Longmont, Colorado• Montgomery County, Maryland• Santa Fe, New Mexico• New York, New York• Seattle, Washington	
IV.	PROMISING STATE AND LOCAL ALTERNATIVES FO PROVIDING AFFORDABLE HOUSING	Pg. 30
V.	CONCLUSION	Pg. 33

EXECUTIVE SUMMARY AND INTRODUCTION

Millions of American families struggle to find housing that meets their needs at a price they can afford, as the gap between family incomes and the cost of housing grows larger every year. Many families are forced to commute long distances, pay a disproportionate share of their incomes on housing, or live in housing that simply does not meet their needs.

The reasons for this gap are many. Local governments have developed plans that foster job growth but do not provide for sufficient housing for the workers filling those jobs, and some still discourage or limit multifamily housing. Ever more elaborate planning and zoning schemes, or outdated ones, make it difficult to develop land and a range and mix of housing types, especially lower-cost housing, that is needed to keep up with demand. Complex, lengthy, and uncertain development approval processes and environmental requirements constrain the availability of developable land and drive up the cost of housing, and an ever-growing number of fees imposed on new housing add to that. NIMBY groups resisting higher density development have become more sophisticated and organized over time and deter growth and development.

Thus, the housing affordability gap continues to be a multi-dimensional problem. As a result, it demands the use of many different tools and a comprehensive strategy to successfully meet the varied needs of people on different steps of the income ladder, from very low income even to above median income in many markets today. It calls for a combination of approaches that either increase income, reduce costs, or both. The reality is that different market segments may require different tools for improving affordability, from direct or indirect subsidies at the low end of the income bracket, to better planning for housing and regulatory barriers removal strategies that allow the market to work better at the upper end of the income range. The underlying causes of the affordability shortfall and the nature of the local market will dictate the strategies that will work best under various circumstances. There is no silver bullet strategy that can fundamentally address it all, and no single strategy works in every market.

However, many communities have come to rely on inclusionary zoning (IZ) as a simple, expedient requirement they can adopt to show they are addressing the affordability problem, without examining the causes of the problem locally and without having to understand the complexities and diversity of housing needs and the market. IZ involves shifting the public and community burden for the affordability problem to the private sector, by requiring developers to subsidize a certain percentage of affordable units within market-rate developments. Percentages range from 10 to 25 percent of total units, with price controls established for the subsidized units based on income levels.

There is currently renewed interest in IZ as communities are once again becoming concerned about affordability after building and development have resumed after the Great Recession. During the Recession, little land development took place as lenders tightened credit requirements, which resulted in a lot shortage and corresponding land and home price increases.

The renewed focus on IZ has also been spurred by Sustainable Communities planning grants to local communities from HUD and EPA beginning in 2009, which recommend IZ as a local tool that can be used to spur affordable housing units. All indications are that HUD's final rule on Affirmatively Furthering Fair Housing, which took effect on August 7, 2015, will apply further pressure on local communities to adopt "quick fix" strategies such as IZ to satisfy HUD's new requirements that local governments submit their plans to HUD for review, with an emphasis on actions to deconcentrate poverty.

IZ has been used for several years in California, Montgomery County, Maryland, and scattered communities across the nation, and so does have a legacy as a planning tool. Until rather recently, however, there has been anecdotal but little empirical research on its effectiveness, best practices or its effect on housing supply and prices. NAHB obtained three credentialed consultant research reports on inclusionary zoning to help fill this information gap; all are available at www.nahb.org by searching on the report titles noted in this paper.

The economic study for NAHB that examined price and production effects on IZ based on a robust data set from California did not find an increased in overall housing production from IZ and concluded that IZ acts like a tax on housing. It also found a drop in single family housing production, with a shift to multifamily. Based on NAHB's experience, this is a problem, because the building industry is still fairly specialized—it is not easy for a builder or developer to be able to do both types of products because the construction involved in horizontal versus vertical development is so different.

The legal study conducted for NAHB concluded that IZ is a complex undertaking, one with many more moving parts and practical considerations than most communities realize or are equipped to administer.

Based on NAHB's substantial experience reviewing ordinances from across the country and access to builders and developers, we also know that, while most IZ ordinances offer incentives such as density bonuses, parking reductions, expedited review procedures, and on, in an effort to avoid a takings claim and also allow the developer to recoup some of his subsidy to the lower priced units. But implementing these incentives is not always achievable in today's development approval process that includes heavy citizen input, and they don't begin to make up for the subsidized costs. It is difficult enough to obtain the density theoretically already allowed by zoning, and so the IZ density bonuses end up only restoring part of what should have been allowed originally.

Further, the workforce, service sector middle class gets squeezed out under IZ, as they are no longer able to afford the market-priced units--whose price has now increased to cover the subsidized IZ units--but they are not eligible for the subsidized ones. Thus, IZ simply shifts the problem without solving it.

Part of the appeal of IZ is that it presumably gives lower income households access to better neighborhoods and services by intermingling subsidized units with market-rate

ones. However, the effect of IZ is to put renters into homes without allowing them to gain equity in most cases, essentially making them no better off. And many neighbors still resist the mixed income/housing concept.

There has been increasing difficulty in IZ programs finding qualified buyers for it, and increasing evidence of homebuyer resistance to lengthy resale price controls. There have been challenges with property maintenance issues as well as the ability of the IZ unit families to afford HOA or condo fees.

In addition, IZ tends to work best only in hot urbanized markets, where pressure on both land and housing prices are more intense. Also, like impact fees, IZ is reliant on the pace of construction and so is not a very reliable affordable housing strategy. As the recent recession showed, when construction falls off, few affordable units are built. IZ is also not very flexible and adaptable as the market changes and can lock people into what becomes a bad deal. IZ requires ongoing administration by municipal staff who understand development economics and market conditions.

Other nationally recognized researchers have begun to release credible, empirical reviews of inclusionary zoning. This primer also discusses the findings of this research; goes on to detail communities where inclusionary zoning has been discontinued because it was too complex and did not achieve the hoped-for results; and highlights “best practices” of implementing an inclusionary zoning program.

The intent of this paper is to acknowledge the instances where inclusionary zoning may be feasible if the right incentives are built into it and pointing out the areas and circumstances where it has mostly failed as a policy tool. The “Statutory, Implementation, and Effectiveness Issues” section addresses the many details that should be included in any inclusionary zoning ordinance and operating program and the incentives necessary to make it work for the developer.

The paper concludes with a summary of alternative affordable housing solutions for state and local governments based on extensive research conducted for NAHB by Abt Associates, which showcases a comprehensive array of approaches to addressing housing affordability through a variety of innovative non-federal techniques and programs. The Abt report is extensive but user friendly, with tools organized by land use strategies, financial ones, and “other initiatives”, such as state-level affordability mandates or appeals processes. It explains how the various strategies work, how they have been funded, where they are used, and key pros and cons of each. It features thirty case studies of communities that have successfully used these tools, often in combination.

Given the mixed results on IZ, it is clear that the strategies that get the most press are not necessarily the most effective. Less flashy approaches such as planning and zoning changes to assess development capacity and encourage affordable housing, expedited permitting processes, and advocacy efforts to reduce NIMBYism can have broad effects on housing affordability. Housing trusts that are broadly funded by a percentage of the

property tax, which is paid by both existing and new residents, combined with land trusts acting as an intermediary between the private and public sectors both to assemble land and manage homes once they are built, appear to hold particular promise as an equitable and successful combination strategy.

Abt Associates is currently researching development process efficiency strategies for NAHB, which will be a useful addition to this prior research. That report will be available in early 2016. NAHB staff is available to work with local HBAs as well as jurisdictions looking to address their housing affordability issues, with balanced information on inclusionary zoning as well as resources on comprehensive and appropriate strategies for achieving housing affordability in ever changing economic times.

For more information, contact NAHB's Land Use and Design department:

Debbie Bassert, Assistant Staff Vice President, Land Use and Design
202-266-8443
dbassert@nahb.org

Claire Worshtil, Senior Program Manager, Land Use
202-266-8309
cworshtil@nahb.org

RESEARCH ON INCLUSIONARY ZONING

Earlier studies on IZ have failed to be persuasive. One reason for the failure is that these studies did not use formal statistical methods to control for changing housing market conditions, leaving skeptics room to argue that the studies were not truly isolating the effect of Inclusionary Zoning.

Therefore, NAHB funded research into the impacts of inclusionary zoning in two key areas: Economic effects and legal and regulatory aspects. The latter research report, prepared for NAHB by attorney Tim Hollister of Shipman and Goodwin, will be discussed in the IZ Best Practices section of this paper. NAHB also retained Abt Associates to explore state and local alternatives to IZ, which is discussed in the section **“Alternatives to Providing Affordable Housing: State and Local Strategies and Solutions.”**

Price and Production Effects

Economic effects research, titled **Housing Market Impacts of Inclusionary Zoning**, was conducted in 2008 by Gerrit Knaap, Antonio Bento, and Scott Lowe at the University of Maryland (UMD) Center for Smart Growth. The report compiled considerable data on a large number of jurisdictions in California between 1988 and 2005.

“Just like other taxes, the burdens of inclusionary zoning are passed on to housing consumers, housing producers, and landowners.” - National Center for Smart Growth Research and Education

Having data for multiple jurisdictions over an extended period of time allowed UMD to investigate the impact of inclusionary zoning on housing production and prices controlling for differences in market conditions even if the conditions were not directly observed or measured. The final models showing the impact of inclusionary zoning on total housing starts and the single family/multifamily breakdown of starts controlled for:

- Recent changes in housing starts in each California jurisdiction;
- Any factor that was different about a particular jurisdiction (e.g., incomes of residents or attitudes toward growth) whether observed in the data or not; and
- Any factor that was different in a particular year (e.g., state of the overall economy or demand for housing) whether observed in the data or not.

The final models showing the impact of inclusionary zoning on the price and size of new single family homes controlled for:

- Basic characteristics of the house such as number of bedrooms and bathrooms;

- Lot size; any factor that was different about a particular block group (containing on average about 500 homes) whether observed in the data or not;
- Any factor that was different about a particular school district, whether observed in the data or not;
- Any factor that was different in a particular year whether observed in the data or not;
- Any factor that was different in a particular quarter, to control for possible seasonal effects. The effect of these controls is to reduce the estimated impacts of inclusionary zoning, but the impacts that remain after the controls are imposed are difficult to dispute.

The study concluded that, in California between 1988 and 2005, there was a failure to increase the total supply of new housing. The results of the University of Maryland study showed measurable effects of inclusionary zoning on a variety of market factors:

- Increasing a city's multifamily housing starts by 7 percent, essentially shifting production to multifamily from single family product;
- This effect increased to as much as 12 percent as inclusionary zoning requirements also increased;
- Raising the price of new homes by 2 – 3 percent, and by as much as 5 percent for more expensive homes, compared to communities without inclusionary zoning;
- Reducing the size of new homes by 48 square feet.¹

These four results all pass strong tests for statistical significance and are consistent with economic theory suggesting that such programs act like a tax on housing construction. Just as with other taxes, the burdens of inclusionary zoning are passed on to housing consumers, producers, and landowners, and so such policies do not come without a cost. Given that more of the units built are multifamily, that the new homes sold are both smaller and more costly, the impacts show that inclusionary zoning means consumers of new housing pay more to get less.

Some may argue that the price increases and size reductions seem relatively small, but to policymakers in areas where affordability is already a concern, a policy that moves at all in the direction of exacerbating a problem it is intended to solve would seem undesirable and ineffective. And there are certainly easier means of getting smaller

¹ Knaap, Bento, and Lowe, Prepared by the National Center for Smart Growth Research, University of Maryland, February 2008.

multifamily units built, if that should be a community's express goal, than by using this complex market intervention.

A policy brief released in the Journal of the American Planning Association did indicate that, while there is a wide variation in how inclusionary zoning programs are crafted and implemented, there is some correlation between programs that offer greater density bonuses and exempt smaller developments and producing greater number of units.²

However, the full study "**Silver Bullet or Trojan Horse: The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets**", 2009, which controlled for 27 variables in the San Francisco Bay region and 24 variables in the Boston area, a detailed regression analysis indicated that in both the Boston and San Francisco areas, there is evidence that inclusionary zoning constrains new development, particularly during periods of regional price appreciate. There is also strong evidence that implantation of region-wide inclusionary zoning was put upward pressure on single-family home prices in the Boston-area suburbs between 1987 and 2008.³

Another interesting finding of this study, particularly in the San Francisco Bay region, is that older inclusionary zoning programs are associated with a decline in local home prices during times of regional price depreciation.⁴ So, while making markets more expensive during times of rapid price appreciation, there is also evidence that IZ policies can actually make home prices decline faster in periods of depreciation, as both regions have experienced in the past five years.

The study also indicated that the region-wide programs had failed to produce a substantial number of affordable housing units compared to other programs. For instance, during the control period of 24 years (1979-2003), only 9,154 units of affordable housing through inclusionary zoning were produced in the San Francisco Bay area, while 29,636 units of affordable housing units were produced through the federal Low Income Tax Credit program.⁵

There is also research about the economic effects of inclusionary zoning that has focused on the San Francisco Bay and Metropolitan Boston regions because 1) these are largely fragmented regions politically where numerous jurisdictions have adopted IZ policies, and 2) These regions have some of the least affordable area-wide housing. In the study "**Diffusion of Inclusionary Zoning Across San Francisco Bay Area Governments**", 2009, an empirical conclusion was made that the decision to adopt inclusionary zoning does not reflect a response to an identifiable need for more affordable housing. Rather, it reflects a variety of political characteristics, including the

² 31 Flavors of Inclusionary Zoning, Schuetz, Meltzer and Been, Journal of American Planning Association, Chicago, IL Autumn, 2009, Page 453

³ "Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States," Schuetz, Meitzer, and Been, Furman Center, New York University, June 2010, Page 22

⁴ Ibid, Page 23

⁵ Ibid, Page 25

political bent of residents, a stronger regulatory culture, and places with more affordable housing non-profits.⁶

A number of examples also can be cited to show that the total number of affordable units produced by particular inclusionary zoning programs has, by some standards, not been very large, one such instance was during a brief period in the 1970s and 1980s in Montgomery County.

In this instance, a community experiencing rapid growth can provide for the sudden addition of higher density, multifamily projects in a predominantly single-family community to offset the cost of being required to provide below market rate housing. However as the community becomes denser and less land is available, and as NIMBY resistance grows to added density, growth becomes more restricted and inclusionary zoning units trail off. Therefore this model is not sustainable.

Statutory, Implementation, and Effectiveness Issues

Inclusionary zoning is a complex market intervention, and other recent research, as well as NAHB's legal research by attorney Tim Hollister with Shipman and Goodwin that is discussed later in this paper, reveal this. The most recent research on the variety and effectiveness of different programs across the country comes from the Lincoln Institute of Land Policy's report from 2014 titled "**Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing**", by Robert Hickey, Lisa Sturevant, and Emily Thaden. The paper pulled data from 307 programs across the country and focused on case studies for 20 of those programs.

The case studies revealed that achieving lasting affordability requires more than simply setting long affordability periods, which has been a hallmark restriction in IZ programs. "Strong legal mechanisms, carefully designed resale restrictions, pre-purchase and post-purchase stewardship practices, and strategic partnerships are important for ensuring that inclusionary properties continue to be sold or rented at affordable prices, and are not lost due to illegal sales, foreclosure, or lax rental management practices. Despite the acknowledged importance of stewardship, most jurisdictions report having insufficient resources for comprehensive stewardship and many have not adequately planned for long-term monitoring and stewardship of inclusionary housing units."

The Lincoln Land report found that while IZ can create large numbers of affordable units in some communities, overall they have had a relatively small impact on the supply of affordable housing nationwide. While differences in retention levels can be partially explained by program stewardship, differences in the production levels can be partially explained by local housing market conditions. Strong demand for market-rate housing has produced more affordable units compared to weaker housing markets.

⁶ "The Most Popular Kid in the Class: Diffusion of Inclusionary Zoning across San Francisco Bay Area Governments", Schuetz and Meltzer, Furman Center, NYU, February 2, 2009

The results of the case study analysis suggested the following conclusions about successful and innovative strategies to help ensure lasting affordability:

- Inclusionary housing programs can only be successful in meeting affordable housing needs if they are both producing and preserving units.
- Without the upfront commitment to long-term affordability, inclusionary housing programs will not be able to meeting ongoing affordability challenges.
- Long affordability periods that reset offer a compelling alternative to “perpetual” affordability periods and go a long way towards achieving lasting affordability.
- Supplemental legal tools beyond deed restrictions will be needed to improve notification of defaults, potential illegal resales and burdens encumbered by homebuyers through second mortgages and refinancing. Inclusionary housing programs should also have in place legal mechanisms that strengthen the program’s ability to cure or purchase homes in foreclosure. The preemptive right of purchase can help strengthen a program’s control of the resale process and proactively keep inclusionary units in the affordable inventory. It can also be a helpful tool for increasing the affordability periods of units built under previous, shorter-term requirements.
- Local jurisdictions need to be responsive to local housing market conditions and household demographics when designing resale formulas and should evaluate the efficacy of their design over time to ensure affordability is being preserved.
- Inclusionary housing programs must actively monitor and steward inclusionary units, either in-house or through external partnerships. The programs highlighted in the case study analysis often made good decisions about setting up affordability periods and legal mechanisms with the goal of promoting lasting affordability. However, critical activities around monitoring and stewardship are often inadequately implemented. Successful programs should look to develop partnerships with organizations that have strong stewardship practices—including Community Land Trusts—in order to ensure that the affordable housing created through a well-designed inclusionary housing programs remains affordable to future owners and renters.
- Tapping local housing trust funds, which can be supported through in-lieu fees, is a practical way to support repair and crucial ongoing maintenance of inclusionary housing units.

Throughout its history of implementation, inclusionary zoning has generally received “good press.” Programs such as the one in Montgomery County, Maryland, have been touted, particularly in planning and community development circles, as an affordable housing panacea that can be replicated in any community that has public officials so inclined to create affordable housing. This line of thinking is naïve, however, and most

jurisdictions in the United States likely lack the financial resources, staff capacity or expertise needed to implement such complex programs. In addition to the administrative burden added to a community, the tendrils of an inclusionary zoning program reach out and affect a huge array of parties, including the construction industry, lenders, legal industry, affordable housing providers, non-profits, sales and marketing, and the homebuyer. Large and wealthy jurisdictions such as Montgomery County may have the resources to continually run these cumbersome programs, but most local jurisdictions are not Montgomery Counties.

If a community is considering inclusionary zoning despite these caveats, it must not take this on as a whim or consider it a silver bullet or a panacea.

A body of research conducted for NAHB by attorney Tim Hollister of Shipman and Goodwin in Hartford, CT, provides a national perspective on inclusionary zoning ordinances based on a review of state statutes and ordinances across the country: **National Survey of Statutory Authority and Practical Considerations for the Implementation of Inclusionary Zoning**, June 2007.

Not surprisingly, states vary in how they authorize the use of inclusionary zoning at the local level, ranging from implicit to express enabling authority. Seven states have no express authority; two states prohibit mandatory inclusionary zoning (Oregon and Texas); in two states inclusionary zoning ordinances have been invalidated as conflicting with statewide rent control laws; and 26 states have no express or implied authorization in their enabling statutes, so the authority is dependent on home rule powers.

The Resource Manual includes an extensive list of 45 components that communities should consider before adopting and implementing an inclusionary zoning ordinance. These elements fall within these broad categories:

- General practical issues;
- Defining applicability;
- Resident eligibility;
- Financial information and management

Sections 1-7 Practical Consideration and Challenges

- Factual Justification
- Voluntary vs. Mandatory
- Link to General or Housing Plan
- Construction Incentives
- Financial Incentives
- In-lieu of Fees
- Waivers and Exemptions

Sections 8-11 Defining applicability

- Geographic Applicability
- Minimum Applicability Requirements
- Type of Developments Included and Excluded
- Type of Construction Covered

Sections 12 – 23 Resident eligibility and selection

- Purchaser and Tenant Eligibility: Local Resident Preference
- Purchaser/Tenant Eligibility: Families vs. Age Restricted
- Required Set Aside Percentages
- Duration of Set Aside Requirements
- Selection of Purchasers/Tenants
- Lotteries
- Marketing and Outreach Requirements
- Renewal and Re-verifications
- Definition of Household Incomes
- Family Size Adjustments
- Down Payment Assumptions
- Minimum Occupancy Requirements

Sections 24 and 25 Construction Issues

- Sequencing of Construction Set Asides versus Market Rate Units
- Administration of Limitations

Section 26 – 40 Financial information and management

- Comparability of market versus affordable units
- Compliance Reporting
- Confidentiality of Income Data
- Sale/resale process and documentation
- Lender documentation
- Required versus Optional Fees
- Utility Allowances
- Government Enforcement
- Real Property taxation
- Use of Percentage of Income in Price Formulas
- Consumer Price Index/ Escalation Formulas
- Capital Improvements to Restricted Price Units
- Principal Residence
- Subletting
- Disposition of Restrictions at the End of Set Aside Period

Sections 41- 45 Procedural and Substantive Legal Challenges

- Procedural Compliance
- Authority to Enact
- Preemption
- Rent Control
- Illegal Exaction/Regulatory Taking

The number of considerations clearly shows that inclusionary zoning is a complex market intervention that should not be taken lightly or simply copied from another community. It must be considered carefully before adoption.

Another analysis of the complexities and challenges involved in implementing an inclusionary zoning program was conducted by Rick Jacobus of the Burlington (VT) Associates in Community Development add title of report here. This analysis includes a thorough review of the history of Inclusionary Zoning, as well as case studies from several programs across the country and the challenges these communities have faced trying to implement these complex, market intervention programs. Most critical about this report is that it addresses how the perils unleashed by the housing crash negatively impact these programs. Jacobus concedes that inclusionary zoning can work in the cases that sufficient compensation is afforded the builder for providing an inclusionary zoning unit, typically in the form of density. Also, some multifamily builder members have routinely secured multifamily building permits only on the basis that they provide some amount of Inclusionary Zoning.

However, the most intriguing part of the Jacobus report is that it reveals the “dark side” of these programs that are prevalent and present tremendous challenges yet are seldom discussed by inclusionary zoning advocates.

Such increasing problems as mortgage default bedevil many programs and challenge the notion of a clean turnover of an affordable unit from one owner to another. Also, the burdensome legal costs associated with keeping a home deed restricted can cost an agency anywhere from \$500 to \$20,000, per unit, per sale.⁷

Jacobus continues to highlight what it would take to implement an ordinance in order to produce affordable housing at a level of any significant impact. A jurisdiction implementing an ordinance would have to focus their administration logistics on eight primary areas:

1. Production

Home builders forced to produce affordable housing will try to find ways to reduce costs

⁷ “Delivering the Promise of Inclusionary Zoning: Best Practices in Administering and Monitoring, Rick Jacobus, Policy Link, 2007

when constructing a home in order to offset the cost. One builder in California even offered inclusionary zoning units without kitchen cabinets or appliances. Another way to save money on these units is to cluster them in the least desirable location of a project or to use lower cost materials on the exterior of the project. It is up to the administrator of the program to ensure that the affordable units are comparable in external appearance and that the interior size, quality of finishes and amenities are appropriate.

Figure 1



At the Capitol Quarter development in Washington, DC, by builder/developer EYA, inclusionary zoning units are offered as row houses or condominium units disguised as row houses.

In the photo, it is hard to determine which unit is the inclusionary zoning unit. In fact it is the corner unit with three affordable units disguised as a row house. In the same project, row houses were offered as an inclusionary zoning unit, but with a width of 14 feet, as opposed to a width of 16 feet for the market rate units.

2. Pricing

The definition of “affordable” will vary from program to program, but will often be based on a formula that takes into account percentage of median household/family income, household family/income, percentage of income spent on housing costs, household size and median home prices. Depending on income levels of a certain region, the percentage of median income thresholds to qualify for these programs may vary.

For instance, in a jurisdiction with very high median incomes, such as San Francisco County, Montgomery County, MD; or Fairfield County, CT, income levels up to 120 percent of median income may still qualify persons to participate in an inclusionary zoning program. Generally, programs expect that an owner or renter of an inclusionary zoning unit will not pay more than 30 to 35 percent of their monthly gross income on associated housing costs, which almost always include mortgage, property taxes and insurance, and increasingly, homeowners association (HOA) fees.

HOA fees have received relatively scant attention. However, they are quickly becoming of paramount importance. Particularly in this extended period where homeowners face multiple challenges of falling home values, lower incomes and rising foreclosure costs, HOA fees for those who pay on time are increasing.⁸ Oftentimes these increases can be quite high. The reason is that HOAs are under increasing pressure due to defaults and

⁸ PolicyLink – Understanding the Neighborhood Stabilization Program

non-payment and therefore raise the dues on those that are paying to cover the shortfall. There is some anecdotal evidence that in some situations, taxes and HOA fees combined are now more than mortgages.⁹

These escalating fees due to the financial crises are becoming a greater concern to low and moderate income homeowners who may not have the resources or the pay increases to adjust to increasing HOA fees. Whether or not jurisdictions and non-profits are going to be able to access additional funds to help residents offset these increases or to pay fees in arrears has yet to be seen. However, it appears to be increasingly difficult in these times where funds are scarce within all sectors.

3. Marketing

Some communities rely on marketplace mechanisms to market inclusionary zoning programs. Fairfax County, VA relies on property owners and rental offices to staff the marketing of their portfolio of rental units. The County maintains standards and offers voluntary training to leasing staff who market the units along with market-rate units.

Generally, a jurisdiction marketing their for-sale inclusionary zoning units must engage in a myriad of activities, including performing general outreach to buyers on an ongoing basis; managing a waiting list or interest list of eligible applicants who understand the tradeoffs involved in affordable homeownership; marketing the new development projects both to the existing waiting list and the general public; marketing individual units at the time of resale; and educating the real estate community about the nature of the program and the available units.

4. Homebuyer Education

Homebuyer education is a common requirement for participants in any affordable housing program. Participants in inclusionary zoning housing programs can be included in general homebuyer education programs that may be run by the jurisdiction or run by local housing non-profits contracted to the jurisdiction. Such programs typically focus on such issues as basic household finance, the home-buying process, credit repair, understanding mortgages, and basic home maintenance and repair.

5. Selection and Screening

Selection is a labor-intensive process that requires all applicants be screened for such factors as income, age, household size and credit history, as well as level of non-household debt, the ability to qualify for a mortgage, and first-time homebuyer status. Some programs impose different income limits and household size criteria to different units, adding to the complexity.

In addition, the selection process can be time-consuming, particularly when programs have a high demand. In a situation where waiting lists occur, some communities rely on

⁹ 2010 Semi-Annual Foreclosures in Minnesota August 9, 2010

a lottery system; others use a first-come first serve system based on those who are qualified; and yet other systems give priority to municipal employees such as fire, police or schoolteachers. Because Fair Housing laws prohibit certain types of restrictions to housing, all programs should be scrutinized by municipal legal staff to ensure that Fair Housing laws are being followed.¹⁰

6. Financing and Refinancing

Given the recent problems with the mortgage industry, it has become common knowledge that the lending industry has severely tightened their underwriting standards. Although there is no empirical evidence that this has reduced the number of inclusionary zoning units the banks are willing to underwrite, what is often forgotten is that these units generally are underwritten by conventional lenders. Therefore one can assume that banks may now have more reservations about underwriting units to be sold to low and moderate income buyers who may have fewer resources in place than higher income buyers.

At the same time, these lenders must take on the additional complexities that run with an inclusionary zoning unit and understand the additional restrictions on the deed in order to preserve the unit as affordable. Staff must work with the local and national mortgage lending community to ensure that there is an adequate pool of mortgages available to service the number of units anticipated to be produced.

7. Resale Management

Jacobus points out in his report that one of the most time consuming tasks in running an inclusionary zoning program is re-sale management. Resale management consists of a number of complex tasks and functions, including responding to homeowner's questions, maintaining regular communication with all homeowners in the program, as well as brokers, and title companies. Staff must also coordinate and review home inspections for every sale and re-sale, and work with outgoing homeowners to determine any credits for improvements or deductions for damage and deferred maintenance.

8. Enforcement and Monitoring

To underscore the problem with enforcing these equity-restricted units, Jacobus points out that in Santa Barbara County, several commissioners called for the end of the 25-year-old inclusionary zoning program after an unscheduled audit found that as many of a quarter of the 400 units were being used illegally for rental income; 9 homes had been lost to foreclosure, and several owners were able to take out second mortgages on the properties far in excess of what the deed restricted value was.¹¹

¹⁰ Inclusionary Zoning: Legal Issues, California Affordable Housing Law Project and Western Center on Law and Poverty, December 2002

¹¹ "Delivering the Promise of Inclusionary Zoning: Best Practices in Administering and Monitoring, Rick Jacobus, Policy Link, Page 2

Although the Commission ultimately decided to keep the inclusionary zoning program and addressed some of the problems with a restructuring, only one staff person¹² remains in position to carry out all the required functions to maintain the County's portfolio of inclusionary zoning housing.

Jacobus points out that, while most owners of an inclusionary zoning unit will comply with the requirements of the program, inevitably some will take advantage of the program and break the rules. A 2004 survey by the City of Palo Alto found that nearly 30 percent of their 179 units of inclusionary zoning had compliance problems of one sort or another.¹³ Perhaps the greatest temptation is to rent out the units at market rate, while still paying a below-market rate mortgage payment. If gone undetected, owners can reap high monthly profits, especially in regions with high monthly rental rates. Therefore, there is additional pressure on staff to enforce the requirements to prevent this sort of abuse of the system. Affordable housing programs that do not have these kinds of deed restrictions are therefore easier to manage in the long run.

Given the recent financial crises, more and more homeowners are defaulting on their mortgages, and owners of deed-restricted, affordable units are certainly not immune. Mortgage defaults are forcing staff to divert their valuable time away from managing existing units to take action to either avoid foreclosure of the property by the lender or to take extra steps to ensure that the unit remains affordable after the lender has taken back the unit.

Latest Reports

In 2015, Robert Hickey at the Center for Housing Policy published a paper called **"Making Inclusionary Housing More Flexible: Four Ideas for Urban Settings,"** which outlines best practices for working with developers in urban areas. Hickey recognizes the need for balance between addressing affordable housing needs and making the requirements feasible for developers. He says that post-recession IZ policies are most necessary in cities where rents are rising faster than incomes, impacting the middle class in addition to low income households. Middle class residents have high rent burdens but do not qualify for federal housing assistance.

Hickey says that flexible IZ policies help improve feasibility by offering developers various ways to meet affordability obligations. This is especially important in urban areas where building materials and methods are more expensive and land costs are high. All of these factors, as well as high HOA fees and NIMBY mentalities, sometimes make it hard to meet affordability requirements in same building as the market rate units. Historically, one of the most popular options in these situations was to build off-

¹² Santa Barbara County Government, Department of Housing and Community Development, Residential Property Management Division

¹³ "Delivering the Promise of Inclusionary Zoning: Best Practices in Administering and Monitoring, Rick Jacobus, Policy Link , Page 8

site units or pay a fee-in-lieu. The issue municipalities' face when offering these options is they do not further the goal of creating mixed income communities.

How do you lower costs for developers in these high cost cities while still promoting mixed income neighborhoods? Hickey offers four suggestions:

1. **Permit off-site development in multiple low-income neighborhoods.** If this option is chosen, the municipality could require a greater number of affordable units and mix of bedroom sizes that may not have been available if the units were built on-site. Many municipalities require these units to be built nearby, but the scarcity of affordable land in urban areas makes that a problem. Hickey suggests that municipalities broaden the geographic realm of off-site locations to any low-poverty neighborhood with access to core amenities such as transit service, jobs, and above average schools.
2. **Offer options to preserve or increase the affordability of existing housing.** This is a fairly new alternative to providing on-site units and it gives developers the option to preserve existing housing that is at risk of being lost due to rent spikes. This is done by converting existing market rate housing to deed restricted housing and requires the developer to make minimum level investment in rehabilitation and energy efficiency upgrades. Some programs also allow developers the opportunity to provide direct financial assistance to low income homeowners for home renovations. This is a good option for developers that own existing market rate units in low cost buildings or are building projects with high HOA fees. It should be noted that the cities that currently offer this option haven't had much interest from developers but it may become more popular as land prices increase.
3. **Restrict Fee-Revenue Spending to Broad, Designated Areas.** The option to pay a fee-in-lieu is really good for developers, especially developers of small projects. Both San Diego and Seattle are fee first programs where units may be built in-lieu of paying a fee. In San Diego the fees are collected and distributed by community planning area.
4. **Provide flexibility on the incomes served.** Allowing a developer to select from a menu of income targets gives them greater flexibility to make sure the mix is right for the project there are building as well as their bottom line. For example, instead of requiring that 10 percent of the units be made available to 80 percent AMI, a developer could be given leeway to provide a percentage of units to 50 percent AMI and a percentage to 100 percent AMI.

Hickey points out that not all of these policies will work in all places, but in general, all cities can benefit from giving developers more pathways to affordability. He also notes that new IZ policies are showing up in locations where IZ has been historically rare,

such as Nashville, Atlanta, and Pittsburgh, reminding us that housing affordability is a constant issue that policymakers are being pressured to address by both regulators and stakeholders.

STORIES FROM THE FIELD: Communities that have Discontinued or Reshaped Inclusionary Zoning

Because of its complexities and the effort required to administer it, there are a growing number of communities that have discontinued the use of IZ or reshaped it to incorporate other tools for achieving lasting affordability.

Madison, WI

Since the program's inception in February 2004, 48 developments were approved in the City of Madison with a total of 2075 homes, of which 173 (8.3 percent of total) were affordable under the inclusionary zoning guidelines, and 33 (19 percent of affordable and 1.6 percent of all homes) have been sold to date.¹⁴

An article written by Terrence Wall of Smart Growth Madison and published in the Madison Isthmus Weekly pointed out that:

“Inclusionary zoning, Madison's well-meaning program to increase the supply of affordable housing, has had a starkly perverse impact on the local housing market: Vacancy rates have declined and rental rates have increased, producing exactly the opposite effect that IZ advocates wanted.”¹⁵

His article includes research that indicates that in the period 2001 to 2003, developers built 3,257 housing units (of all types) in Madison, compared to only 1,954 units from 2004 to 2006, a 40 percent decrease after the IZ ordinance was passed in early 2004.

In 2006, Madison issued only 143 permits for market-rate apartment units, down from 660 in 2003. That 143 number is incredibly low when one considers that the city has on the average issued permits for 807 units annually since 1993, the vast majority of which were market-rate units.

The dramatic downturn in new construction caused vacancy rates to decline in existing units and net rents to increase, thereby achieving the opposite effect of what the city intended, overall higher costs of housing for everyone.

¹⁴ Inclusionary Zoning Annual Report, Inclusionary Zoning Advisory Oversight Committee, September 2008

¹⁵ “How Inclusionary Zoning Backfired on Madison”, Terrence Wall, Madison Isthmus Weekly, March 15, 2007

Kent Disch, former Community Affairs Director of the Madison Area Home Builders Association, indicated that the ordinance was constantly under amendment due to the complex nature of the policy.

Even advocates for workforce housing had to concede that the program was not effective when only 15 inclusionary zoning homes were sold in 15 years. Disch stated that “The program just didn’t make sense, our inclusionary zoning lots sat empty because the market was flooded with existing homes listed below the inclusionary zoning unit price, and prospective home buyers just were not interested in purchasing an equity restricted house with a more complicated financing and closing process.” Another helpful amendment was that after 270 days without selling, the inclusionary zoning lots could return to the market rate price. Disch added “Many builders simply waited out the required time period before aggressively marketing those lots.”

The City suffered additional blows to their faltering program. In 2006 the Wisconsin Supreme Court struck down the entire ordinance as a form of rent control, which is banned by Wisconsin state statute. The City therefore had to revise the ordinance to remove the rental component of the ordinance. Given the low number of units generated by the program in the four years since its inception (only 1.9 percent of all new dwelling units), and the ongoing controversy that the program had created in the community, the City Council decided not to renew the program when its sunset provision came up for renewal in 2009.

St. Cloud, MN

St. Cloud, population 66,000, is the primary city of a half-dozen cities clustered around the Mississippi River in central Minnesota, about 60 miles northwest of Minneapolis. One might think that in such a location affordable housing would hardly be a major policy issue. However, by 2001 there was a concern in the community that more and more residents of central Minnesota were being priced out of quality housing and homeownership opportunities. It was estimated that during 2001, the price of housing rose by about 16 percent in the area, due to increased demand and lack of supply.

The Central Minnesota Task Force on Affordable Housing was created to address the issue. One of the many proposals considered was recommending that the six cities in the region adopt inclusionary zoning ordinances for what was referred to as “Life-Cycle Housing.”

The premise in St. Cloud and other central Minnesota cities is that minimum lot sizes required by area zoning laws are now so large that they are impeding

the ability to provide for affordable single-family homes.¹⁶ If local governments were to provide density bonuses by allowing for smaller lot sizes, in exchange for providing 15 percent below-market rate housing units, the theory goes, it would be a “win-win” for all parties involved.

However, this was not to be the case. As this case study demonstrates, inclusionary zoning is often an ill-suited fit for a community. Similar to the Madison example, there was just little interest by the home buying public in purchasing equity-restricted new homes, when similar homes nearby could be purchased at lower prices with no restrictions. At its April 2007 meeting, the “Life Cycle Housing” Board voted to terminate the inclusionary zoning program, which was adopted in 2004, and replace it with a standing committee on affordable housing under the St. Cloud Area Joint Planning District Board. The five city councils voted to ratify that action, which means that the inclusionary zoning program no longer exists.

In 2006 and into 2007, the Life Cycle Housing Board considered reducing the percentage (15 percent to 5 percent) of inclusionary zoning housing lots because of the high number of vacant lots (several hundred in St. Cloud alone); the fact that funding sources were no longer awarding funds to proposals submitted for inclusionary zoning housing; and because the City of St. Cloud’s housing efforts, through its Housing and Redevelopment Authority (HRA), directed at existing housing in existing or core neighborhoods, which appeared to be effectively addressing the affordable housing problem in the region.

Under the various funding mechanisms for lifecycle housing, including Inclusionary Zoning, there were a total of 28 homes (or 40 depending on the source) built and sold since the program’s inception in 2002. During the same time, the St. Cloud HRA acted independently of the inclusionary zoning program and sold more than 83 single family detached homes and townhomes, all without the equity restrictions. (inclusionary zoning units were sold to households with annual incomes of less than 80 percent of the state median income, and resold with 50 percent equity restriction in years 1- 10, declining to no equity restriction after year 20).

The existing inclusionary zoning homes went into a 90-year community land lease. The developer/builder holding life-cycle lots will individually negotiate with the respective city.

The unintended consequence of the inclusionary zoning program and the St. Cloud HRA efforts was that first-time home buyers were not purchasing

¹⁶ “Affordable Housing and Sprawling Regulations, A View from St. Cloud,” King Bannanian, American Experiment Quarterly, Summer 2002

existing homes in existing neighborhoods, fixing them up, and using that equity to purchase their next home. With existing homes not selling, interest rates dropping, and being in a large college community; these homes were purchased by investors for rentals. (St. Cloud is a regional center on the Mississippi River with older neighborhoods and a 15,000 student university located in one of those neighborhoods).

As St. Cloud city leaders and citizens of the area viewed their changing neighborhoods and causes, they became adamant that existing homes be the primary focus of the housing affordability efforts, not new housing attained through an inclusionary zoning program, and that financing assistance be available to potential buyers. This action became the reason for the termination of the inclusionary zoning program as the City of St. Cloud began to concentrate on the existing housing in its core neighborhoods, and felt it could not commit resources (funds and personnel) to a program with emphasis on new housing.

In lieu of an inclusionary zoning program, the St. Cloud HRA established the boundaries for the core neighborhoods and then pooled existing funds to launch this program – almost an “urban pioneer” program:

- revised the existing CDBG homeowner rehabilitation program to a zero interest deferred loan of up to \$15,000 for repairs to existing homes, payable at time of sale, refinance, or move-out;
- separate funds were set aside to assist households that had incomes below 70 percent of area median income, or 70 percent to 100 percent, or more than 100 percent;
- provided gap financing of zero interest, no payment deferred loan, payable at time of sale, refinance, or move-out; to households with dependents, and not exceeding 80 percent of state median income; and
- created a homestead incentive program of five year forgivable loan, prorated forgiveness each year. This funding was exhausted in a few months by providing 40 loans totaling \$200,000. This equals 40 new owner-occupied existing homes in core neighborhoods.

The St. Cloud HRA is seeking additional funding because, within a few months, the program was so successful that the HRA was able to rehabilitate 40 existing homes for low and moderate income buyers that will be owner-occupied in those core neighborhoods with no equity restrictions.

Tallahassee, FL

The City of Tallahassee is the state capital of Florida, with a population of around 250,000. The city enacted an inclusionary zoning ordinance in 2005, with a revision to

the program in 2008. The basic requirements of the program are a 10 percent set aside for affordable units, with a 25 percent density bonus and a minimum threshold of 50 units to be applicable to the program.¹⁷

To date, no units of affordable housing have been created through the program.¹⁸ As stated in the City's Consolidated Plan, the City recognizes that the recent downturn in the state's housing market has hampered the City's ability to generating housing using this method.

The production of new units is still a viable option for the City of Tallahassee; however the weak new construction market combined with a 12-month surplus of housing available for sale and a high foreclosure rate in the city means that in the next 2 to 3 years the City will likely focus on rehabilitation and reconstruction rather than new construction.

The fact that the City has not built one unit of affordable housing through their inclusionary zoning program underscores how susceptible these programs can be to recessionary cycles, particularly in smaller communities.

In contrast, the city also implements an affordable housing program utilizing formula grants from the U.S. Department of Housing and Urban Development's HOME and CDBG programs and the Low Income Tax Credit. Currently there are approximately 4,037 affordable rental units made available in the city by the Low Income Tax Credit. CDBG funding and the state's State Housing Initiatives Partnership Act (SHIP) program are also used to provide for 420 down-payment assistance programs as well as 50 deep subsidy loans for homeownership for households 50percent below the median household average. Additionally, the Community Housing Development Organization, a non-profit affordable housing program will use grants to rehabilitate 25 existing homes in the next four years into workforce housing home-buying opportunities.¹⁹

In addition to the failure to produce even one unit of affordable housing in six years, the City also had to go through a costly lawsuit. In Florida HBA, Tallahassee BA, Hermitage Ventures and Sue Boynton vs. City of Tallahassee, the plaintiffs filed suit against the City claiming a violation of due process because the ordinance was "arbitrary and capricious," in terms of who in the public the program would benefit; that it was an unlawful taking because the ordinance targeted only a small group of the citizenry to provide a public good without just compensation; and that it was an unlawful state tax because municipalities in Florida are barred from levying real estate or personal property taxes.²⁰ Although the Circuit Court ruled in favor of the City in the case, the City had to spend tax dollars and manpower to defend a program that has yet to produce any units.

¹⁷ City of Tallahassee Inclusionary Zoning Ordinance, Adopted April 13, 2005, Amended August 20, 2008

¹⁸ City of Tallahassee, Economic and Community Development Department

¹⁹ City of Tallahassee, Consolidated Plan, 2010 – 2015

²⁰ "Battle Lines Drawn", Steve Zurier, Builder Magazine, May 2006

Palm Beach County, FL

Similarly, in Palm Beach County, during the height of Florida's frenzied housing boom, an alarmed County Commission decided to "take action" on housing affordability and, with the reluctant collaboration of the local HBA, enacted an inclusionary zoning ordinance in early 2006. Then the bottom fell out of the market. In 2000, the median house price in Palm Beach County was \$135,200²¹, by the First Quarter of 2006 that price had escalated to \$393,000²², but by 2009 had plunged to \$244,500 and fallen even further by Third Quarter 2010 to \$226,600.²³

Chris Roog, former Executive Officer of the Gold Coast Builders Association and Government Affairs Director, indicated that since the ordinance passed in 2006, not one inclusionary zoning unit has been constructed in the county of more than 1.3 million people. "The demand simply isn't there. The industry has been so hard hit that there literally have been no projects approved in the last four years. If projects have received approval, none have broken ground." With no development projects approved there is no way to create the associated percentage of affordable housing. "Plus, with the huge number of foreclosures in the County, people can purchase a single-family home for as little as \$50,000."

Based on the formula for inclusionary zoning units set in the ordinance, which are based on average annual income for the county, inclusionary zoning units would have to be marketed at around \$150,000. Roog noted "why would anyone pay more for an "affordable" unit when the market is providing units at lower prices, with none of the equity restrictions attached. If the County were really interested in promoting affordable housing they would be scooping up the huge overhang of foreclosures we have weighing down housing prices and assisting moderate income buyers with financing and down payment assistance so they can buy these homes."

Doing so would not only provide affordable housing but also prop up home values and boost the construction industry by taking foreclosed properties off market. "The County would rather just keep the phantom IZ ordinance on the books because they don't know what else to do..."

Fortunately for Roog and the south Florida home builders, the County reviews the ordinance once a year. If the program continues to produce no units, there may be a chance for eventual repeal of the in the future.

McCall, Idaho

In 2008, the Fourth Judicial Court of Idaho struck down an ordinance enacted by the city of McCall mandating private builders and developers to build and deed-restrict properties for "workforce housing." In 2007 the local REALTORS association had filed a

²¹ United States Census Data, 2009

²² 2010 Survey by Florida Associations of Realtors

²³ 2010 Florida Realtors Report

lawsuit against the city of McCall seeking a declaratory ruling that McCall's ordinance was an unconstitutional taking of private property rights, an illegal taxing scheme, and that the city exceeded its jurisdiction and authority in passing the ordinances. The court's overturning of the ordinance highlights the perils faced by local jurisdictions considering adoption of an inclusionary zoning ordinance.

Among other things, the ordinances required that developers and builders set aside, build and deed-restrict 20 percent of a development for "workforce housing." Under the ordinances, the deed-restricted properties were reserved for people making 100percent to 160percent of the median wage in Valley County in central Idaho. The local government would award priority points to certain types of jobs that would qualify for the housing. Such homes would be permanently price-restricted. The ordinances mandated an equivalent "in lieu of" fee as an option to building such homes.

The 4th Judicial District Court included the following points in the Memorandum Decision:

- "These restrictions go much further than merely regulating the use of property; instead, they essentially regulate ownership of the property by dictating to whom a unit may be sold or rented."
- "This Court concludes such 'regulation' is arbitrary and unreasonable as a land use provision."
- "This Court is convinced that the imposition of the subsidy or fee required under Ordinance Nos. 819 and 820 are, in reality, a tax, and not a regulation."

Idaho Association of Realtors Chief Executive Kevin Price was quoted on the court's decision, stating "The City simply went too far and exceeded its authority. The imposition of this burden on the landowners or developers amounts to an unlawful tax. In addition, the ordinances go much further than the City's authority to regulate the use of property. By dictating to whom a housing unit may be sold or rented, the City has improperly attempted to regulate property ownership. We certainly agree with the Court's determination that this "regulation" is arbitrary and unreasonable. There are developments in Valley County constructed under the ordinances. When the market softened, consumers had a choice between purchasing deed-restricted lots that can't appreciate in price, or unencumbered lots for the same price. Naturally, buyers chose to purchase homes with no free-market restrictions. Some of these "affordable workforce housing units" have been lying vacant for months. The people who were forced to build them are really taking a bath.²⁴"

Bozeman, MT

In yet another example of how inclusionary zoning is very susceptible to downturns in

²⁴ February 2008 Idaho Association of REALTORS Press Release

the housing market, two years after the city of Bozeman's Workforce Housing Ordinance went into effect, no homes were built under the program. While the city points out that all home building has slowed with the economic downturn, many within the building community have called for it to be repealed.

The workforce housing program requires developers of some subdivisions to price a portion of their homes or condominiums under \$200,000 and trains Bozeman residents for homeownership. The Bozeman City Commission adopted the ordinance in July of 2007 in hopes of giving working class families who makes less than \$70,000 a year wider options for owning a home in Bozeman.

In its original approval of the ordinance, the city commission stipulated that its effectiveness be reviewed in two years. They looked at an update on the program compiled by staff, but did not discuss it during their meeting. Instead, they voted to review the program again in another year, hopeful that the market will improve and give the program a chance to work.²⁵

Davie, FL

South Florida is one of the epicenters of the current housing price crash and foreclosure crisis. The Town of Davie, until recently, was a fast growing bedroom community with a population of approximately 90,000 located immediately west of Fort Lauderdale. Since 2000, the population increased by 14,609 people or by approximately 5,555 dwelling units.²⁶ In response to rapidly escalating prices during the housing bubble years, Davie finalized adoption an inclusionary zoning policy in early 2008. To date, not only have no affordable units been created through the program, hardly any residential building units have been constructed at all, relative to the boom years earlier in the decade. In 2007, 274 residential units were constructed in the city; in 2010, that number was reduced to 72 units.²⁷

The Town's Vice-Mayor stated that "I have been told that this (ordinance) is prohibiting a lot of people from building in our town."²⁸ A local realtor recently informed the Town Council that a developer who wanted to build a 50-unit housing development in the town decided not to after reading the inclusionary zoning ordinance.²⁹

In a time of budgetary crisis, stagnant home building and shrinking tax bases, communities desperate for new development do not need burdensome regulations such as inclusionary zoning hampering their ability to resolve their fiscal problems. The Town Council has subsequently voted to suspend the Ordinance for two years.

²⁵ Ricker, Amanda, Bozeman Daily Chronicle, September 1, 2009

²⁶ 2000 and 2010 U.S. Census Data

²⁷ Town of Davie, Florida Building Department

²⁸ "Davie Questions Old Push for Affordable Housing", Susannah Bryan, South Florida Sun- Sentinel, May 5, 2011

²⁹ Ibid

Longmont, Colorado

In August 2011, the City of Longmont, Colorado voted to end its inclusionary zoning program after a year-long debate within the community. Longmont is located about 29 miles northwest of Denver and has a population of 86,000.

Although the program managed to produce some units, the City realized that having an inclusionary zoning ordinance was an impediment to bringing jobs and businesses to the community in a challenging economy. The repeal did not just take effect for future housing units, but also lifted all re-sale deed restrictions for housing built under the inclusionary zoning ordinance. This was seen as an added benefit to existing residents in the community, akin to a tax break and would provide for an added shot in the arm for the local community.

In lieu of the repealed ordinance, a stakeholder group was established by the Council to re-examine the state of housing affordability in the community given the falling real estate prices. Denver is the only other jurisdiction in the metropolitan Denver area that has an inclusionary zoning ordinance, and two council members in that city are seeking to revisit the ordinance.

Montgomery County, Md.

In Montgomery County, only 77 inclusionary zoning units were produced in 2007, an all-time low in the 36-year history of the program; this after 400 units were produced in 2005, at the height of the building boom.³⁰ This reinforces the notion that inclusionary zoning programs are highly susceptible to market and economic fluctuations and cycles, and when affordable housing production is mandated on the backs of the market-price housing industry.

Santa Fe, N.M.

Santa Fe's experience with IZ is further evidence that this tool is best suited for the strongest markets during the best times. In 2005, the city started enforcing an IZ ordinance that required at least 30 percent of all new developments be affordable. However, only 27 out of 181 proposed affordable units have been built and sold over the last nine years. Meanwhile, the local housing trust says they have 200 – 300 people waiting to buy an affordable home.

The ordinance was developed during the housing boom without developer input and when the recession began, it made meeting the requirements of the ordinance impossible. The 30 percent number was modeled after similar ordinances in more expensive, higher density areas like San Francisco and Chicago, where incomes are also higher than in Santa Fe.

³⁰ Montgomery County, MD Department of Housing and Community Services

In order to reduce the onerous requirements, the city has reduced the required percentage from 30 percent affordable to 20 percent affordable. Santa Fe also reduced the affordability term for rental units from 20 years to 10 years. According to staff, this decision was driven primarily by the city's interest in encouraging more market-rate rental housing in the city. The city has also changed the resale requirements. For example, if a homeowner originally bought a house worth \$175,000 for \$125,000, and its value jumped to \$250,000 by the time of sale, they would owe the city \$75,000 instead of \$50,000. The new ordinance allows homeowners to repay only the dollar amount of subsidy they received when they first bought the house.

New York, N.Y.

In 2014, New York City's Mayor De Blasio unveiled his plan for an overhaul of the city's existing IZ program. Former Mayor Bloomberg's model allowed developers to build 20 percent bigger if they set aside 20 percent of the new apartments at below-market rates. While the program under Mayor Bloomberg remained voluntary, the new program will be mandatory when building in a targeted neighborhood that has been upzoned for higher densities. The new program will require developers in those areas to build projects that are a 20 percent low-income, 30 percent middle-income, and 50 percent market-rate split.

Opponents still do not believe the changes in the program will produce positive outcomes. IZ units only accounted for 1.7 percent of housing growth between 2005 and 2013, and the new program isn't that different from the old program. Additionally, the inclusionary rents are based on Area Median Income (AMI), which is calculated over an area that includes both the city and its wealthy suburbs. In 2013, AMI for an average household in the New York metro area was \$77,310; in the city alone, however, the average family made \$50,711.

IZ programs also receive a lot of criticism from the residents they are meant to serve due to fears of gentrification. Tom Angotti, the director of the Hunter College Center for Community Planning and Development, argues that inclusionary zoning's proponents "deal with housing as if it existed in a free market — as if it were just a matter of individual apartments combined. But it exists in a land market, where values are determined largely by location and zoning capacity. In areas with high land values, the new inclusionary development will just feed the fire of gentrification."

In New York City, inclusionary zoning could actually incentivize the destruction of existing affordable housing. Many New York City neighborhoods are filled with rent-control apartments, often at lower densities than the new inclusionary zoning rules would allow. The average income for rent-stabilized tenants is \$37,000; for rent controlled tenants it is \$29,000. Both are significantly lower than the income targets for many inclusionary apartments.

Seattle, Wash.

The city of Seattle has turned the fee-in-lieu concept on its head and instead adopted a “fee-first” ordinance that gives residential and commercial developers the option to create onsite or offsite units in lieu of paying the fee. Between 2002 and 2013, in every case where developers had the choice, they chose to pay the fee.

Cornerstone Partnership analyzed data from Seattle’s Office of Housing and found that \$27 million of fee revenue the city generated from 2000 to 2013 enabled it to bring in \$97 million in federal and state housing funds that would not have been invested in Seattle otherwise.

This allowed Seattle to produce an affordable home for each \$50,000 in fee revenue it received. A typical downtown high-rise rental project paid a fee of about \$150,000 for each home that would have been required onsite, a lower cost than actually producing the affordable unit. For these downtown projects, Seattle could use the fee revenue to produce three times more affordable homes than would have been built onsite.

PROMISING STATE AND LOCAL ALTERNATIVES TO PROVIDING AFFORDABLE HOUSING

Different markets and different income segments require different tools for improving affordability. At the lower end of the income spectrum this may be multiple direct subsidies. For families higher on the income range this may be better planning for housing and removal of some regulatory barriers to allow the market to function more efficiently.

Unfortunately, an increasing number of communities today are adopting and imposing inclusionary zoning in the belief that this approach alone will close this gap. It has become a politically expedient means for communities to show they are addressing the affordability problem instead of taking a more comprehensive approach to understanding and resolving this complex issue.

Most inclusionary zoning programs impose controls that limit the resale prices of such units for a period of 5 to as long as 20 or even 30 years. The purpose of this is to keep the housing units affordable, but the result is that owners in these units are barred from building equity. In an effort to avoid takings challenges and enhance participation in these programs, such programs also typically offer developers density bonuses and other incentives such as waivers/reduced requirements and expedited permitting, yet on-the-ground experience shows that such incentives are increasingly difficult to achieve in the development approval process today.

Inclusionary zoning should only be implemented with sufficient compensation to developers and builders and should only be considered as part of a “broad and comprehensive strategy to address housing affordability at the state and local level that

closely examines the causes of that problem and relies on a variety of targeted approaches to address those causes, including direct income and housing subsidies, removal of zoning and regulatory barriers to provide for sufficient number of housing units to meet projected growth, rather than relying primarily on mandatory Inclusionary Zoning.” This is language found in NAHB’s current policy on Inclusionary Zoning.

In order to focus on a more comprehensive approach to funding affordable housing, NAHB hired Abt Associates to research other non- federal approaches to housing affordability. Abt provided a 350-page compilation of state and local affordability strategies entitled “**Research on State and Local Means of Increasing Affordable Housing**” (2008) that also includes how these programs are funded, where they’ve been used, and the advantages and disadvantages of each. Many communities have enjoyed significant success with innovative programs designed to address the housing affordability challenge, and many of the most innovative and successful approaches are detailed in this extensive but user friendly report.

The report includes 30 detailed case studies that explain how local governments used these strategies to address their housing affordability needs. These case studies represent the most comprehensive report ever compiled on the subject of non-federal solutions. Most of them highlight new examples not previously described in other reports by such organizations as HUD, the Center for Housing Policy, and the Urban Land Institute.

The Abt Associates report focuses on three types of strategies:

- Land use strategies, such as planning, zoning, and novel development strategies;
- Financial strategies, including property taxes, other taxes, state tax credits, impact fee waivers, regional financing approaches, and other sources of financing;
- Other initiatives, such as informational strategies, organizational strategies, reforms to zoning and development codes, and state legislation.

The Abt Associates study also found that the most successful places rely on an array of strategies to encourage affordable housing, and that the strategies that get the most press are not necessarily the most effective.

A good example is a case study of North Kingstown, RI, which used a variety of strategies, including state mandates and guidance for local planning and a significant density bonus and streamlined permitting program for developers.

Emeryville, CA established zoning codes and development regulations to encourage infill and brownfields development, high-density housing and mixed-use development. Among the successes is Emeryville Warehouse Lofts, which includes 140 lofts, 129 other residential units, 7,000 square feet of retail space, a 4,500 square-foot landscaped courtyard and a renovated parking structure.

Since the report was published in 2008, there have been other interesting developments. The HOME Connecticut statute, officially known as the Housing Program for Economic Growth, was created by the state in June 2007 to provide incentives to municipalities that voluntarily choose to expand their array of mixed-income housing options, as well as financing to developers of affordable housing. Under the law, municipalities may qualify for planning and technical assistance grants of up to \$50,000 to determine what housing options are needed and whether suitable locations can be found. Municipalities that agree to create housing in responsible growth locations (near town centers, transportation facilities, or existing or planned infrastructure) must meet two criteria: (1) to create Incentive Housing overlay Zones (IHZs) with minimum densities of 6 single-family, 10 duplex or townhouse, or 20 multifamily units per acre; and (2) ensure that at least 20 percent of the units in the zone are affordable to residents earning 80 percent of the area median income or less.

In return, municipalities that meet those two criteria receive from the state (1) zoning incentive payments of \$2,000/unit that could be built in the designated IHZ (e.g. 100 units in the zone = \$200,000; payments are for both market-rate and affordable units); and (2) building incentive payments of \$2,000/multi-family unit or \$5,000/single-family unit at the time that building permits are issued in the IHZ.

The statewide funding is combined with local and federal resources to help buy down the cost of affordable housing units. Local non-profits and non-profit builders are crucial as the builders of these homes. Community banks, such as Liberty Bank, the United Way, and federal sources such as Federal Home Loan Bank of Boston provided low-interest financing to developers.

Municipalities may create as many IHZs as they want, but no single zone can be larger than 10 percent of the municipality's land area, and all zones can total no more than 20 percent of the municipality's land area. To date 55 municipalities have either received or are in the process of applying for grant funding to help implement an Inclusionary Housing Overlay Zone.

In Charlotte, North Carolina, the city and building community worked together in unprecedented fashion to establish affordable housing strategies that both worked for the building industry and addressed Charlotte's problems with concentrated low-income housing. Housing Charlotte 2007 was a combined city and community task force recommending that the city explore giving a developer conventional financial incentives to include low-income units, such as density bonuses and expedited permitting processes.

More innovative approaches suggested would be to use money from the city's Housing Trust Fund to help builders comply with regulations that increase the cost of building, such as the city's tree ordinance and Urban Street Design Guidelines; subtle re-zoning techniques, such as re-introducing duplex zoning in single family communities, to allow

for affordable higher density re-zoning in stable neighborhoods; and other locally financing sources and tax credits to assist developers building affordable housing.

The city of Boulder, Colorado has some of the most expensive housing in the state and scarce land available for new construction. In order to provide an affordable, single-family option for residents, Thistle Communities and Allison Management partnered to develop Yarmouth Way, a 25unit development featuring 10 affordable units and 15 modestly priced market-rate units.

Approximately three-quarters of the city's permanently affordable homes are one- or two-bedroom units, and less than 10 percent of these affordable properties are single-family detached units. This project includes a mix of attached townhomes, duplexes, and single-family detached homes. The non-profit and for-profit development team partnered to acquire a vacant parcel and the ratio of market-rate to affordable units allowed the sales of market-rate homes to offset the losses associated with the deed-restricted units. The project's 10 deed-restricted units constitute 40 percent of the development, double the number of affordable units required under Boulder's ordinance.

The lesson to be learned from this model is through the development of offsite units that is required by the city of units cannot be build onsite. The developers coordinated directly with another developer to meet their 5-unit obligation at Yarmouth Way, with the Yarmouth Way developers receiving a \$100,000 in-lieu payment for each additional affordable unit provided. In addition to the transfer of in-lieu fees, the project benefitted from financial assistance in the form of an interest-free loan for predevelopment costs provided by NeighborWorks America.

CONCLUSION

Households continue to struggle to find housing that meets their needs at a price they can afford. Many are still forced to commute long distances, pay a disproportionate share of their incomes on housing, or live in housing that simply does not meet their needs.

The reality is that inclusionary zoning may not work at all in some markets, and may actually worsen the shortage of affordable housing in others. In fact, as pointed out through the case studies described in this paper, inclusionary zoning often provides far less affordable housing and in a far more cumbersome way than many of the traditional affordable housing programs such as HOME, CDBG, non-profits and the low income housing tax credit have been able to provide for.

An interesting phenomenon related to the recession is the impact it had on inclusionary zoning programs. Inclusionary zoning units that are repossessed by the bank need to be resold to below market rate incomes, but often this can be difficult to ensure in the public auction process. It added yet another layer of complexity and challenge to an already tedious affordable housing program.

The research by Abt Associates demonstrates that there are successful alternatives to inclusionary zoning that can have a far greater impact in meeting the housing needs of low- and moderate-income families.

Montreal 20-20-20 – Ontario and Toronto
Policy Brief
June 2019

Montreal 20-20-20

Ontario and Toronto Policy Brief

The Real Property Association of Canada (REALPAC)

June 2019

The Real Property Association of Canada ("REALPAC") is Canada's senior industry association for owners and managers of investment real estate. Our members include publicly traded real estate companies, real estate investment trusts ("REIT"s), private companies, pension funds, fund managers, banks, and life insurance companies, with cumulative real estate assets under management between \$600 Billion a \$1 Trillion CAD. The association is further supported by large owner/occupiers and pension fund advisors as well as individually selected investment dealers and real estate brokerages.

REALPAC is actively monitoring the Montreal 20-20-20 initiative. The policy direction that is being pursued by the City of Montreal regarding affordable housing production carries the potential to significantly impact both the development community directly and the economic competitiveness of the region. REALPAC's research into similar initiatives have found that policies that highly regulate the industry impose restrictions to the detriment of the city's affordability for families, those looking to buy homes, rent residential or commercial units, and grow businesses. REALPAC has surveyed both Ontario and Toronto-specific policies to develop an understanding of where restrictive policies have impacted the housing market. Montreal's 20-20-20 initiative mirrors municipal and provincial interventions into Toronto's housing markets with the goal of providing a broader mix of units and creating more affordable housing offerings.

Policy Interventions

Montreal's 20-20-20 regulations seek to achieve social objectives by placing regulatory restrictions on new housing developments within the city. Proposed regulations seek to guarantee that 20% of all units be set aside for social housing, 20% of all units be "affordable", and would require that 20% of all residential dwelling units be 2 or 3 bedroom 'family' units. Two policy interventions put forward by the City of Toronto seek to implement requirements similar to the Montreal 20-20-20 initiative. The passing of an Inclusionary Zoning Plan is currently before council and the *TO Core* secondary plan was approved by council through an official plan amendment in 2018.

Inclusionary Zoning

In January 2018 the Province of Ontario passed O.Reg 232/18 which allowed municipalities to implement an inclusionary zoning ("IZ") plan outlining affordability requirements for new developments within part, or all, of a municipality.

The City of Toronto's draft inclusionary zoning plan seeks to require inclusionary units in projects that are greater than 100 units within the "downtown" area as well as east and west of the "downtown" boundary (TO Core/OPA 406 boundary) and the requirements apply to projects over 140 units everywhere else in Toronto. The geographic boundaries for requirements are also combined with different requirements for "strong" and "moderate" market areas within Toronto. The plan is currently out for consultation on two different implementation options.

Option 1: The plan seeks to apply inclusionary zoning requirements to density above as-of-right. Condo projects in strong market areas would be required to designate 20% of all units as IZ and developments in moderate markets would be required to designate 10% of all units as IZ. The plan distinguishes between the different business models of condominium and purpose-built rental developments with the latter only being required to designate 5% of units in strong market areas and 2.5% of all units within moderate markets.

Option 2: The second option out for consultation would require inclusionary zoning to be applied across the entirety of a development, not just density above the as-of-right development permissions. This option would have the intention of achieving the same percentage of IZ units as option one.

The Inclusionary Zoning plan drafted by council has multiple requirements for IZ units that are intended to achieve as much affordability stock as possible. Where a developer is willing to convey rental units to the City of Toronto at no cost their inclusionary zoning obligation is halved. Units must be maintained as “affordable” for a period of 25 years and are to rent controlled during that time period with maximum annual rent increases being limited to the Province of Ontario’s published rent increase guideline. The city’s definition of affordable would limit a unit’s rent to 100% of the average market rent for the unit type, including utilities. The new plan would also require that 10% of all IZ units be 80% of average market rent. While city-wide, this plan pairs with a new secondary plan for Toronto’s area that intervenes in the unit types that developers are allowed to offer to buyers or tenants.

TO Core

The TO Core secondary plan (OPA 406) is currently awaiting approval from the Ministry of Municipal Affairs and Housing. Amongst many other policy objectives, the secondary plan seeks to require that new residential developments of more than 80 units within the defined area be comprised of a minimum of 40% 2- or 3-bedroom units. In an 80-unit building this would require, at minimum, this would require that 32 units be 2- or 3-bedrooms.

In REALPAC’s view this could stymie high-density development within the defined boundary of the TO Core secondary plan area. Currently, developers are only able to secure construction financing once half of the building’s units have been sold through pre-sale contracts. Bachelor and 1-bedroom units tend to sell the fastest with 2- and 3-bedroom units taking longer to sell with these units sometimes only being sold after the building has complete construction. 2- and 3-bedroom units also tend to be the most expensive unit type by price, despite being the cheapest unit type when measured per square foot.

The TO Core and Inclusionary Zoning policies collectively modify the development equation for many developers looking to deliver high-density projects within Toronto. The cumulative impact of these two policies begins to outline a similar model as Montreal’s 20-20-20 initiative, a development regime that requires large units and one which asks market-rate purchasers to inadvertently subsidize other parts of the housing market through increased unit costs.

Recent amendments to legislation through the Province of Ontario’s Bill 108 – More Homes, More Choice 2019 will, if passed, eliminate a municipal council’s ability to require citywide inclusionary zoning contributions. Rather, the bill will limit inclusionary zoning requirements to transit oriented neighbourhoods, regions where REALPAC’s own research has reflected that IZ policies are effective at delivering affordable units without adverse impacts on the broader housing market. In REALPAC’s view applying IZ policies exclusively to transit oriented areas re-aligns policy by effectively asking the development community to invest in social outcomes in areas where municipal and provincial governments have already heavily invested in transit. This advances the partnership model, between government and industry, that is required not just to build housing, but to build sustainable communities.

Partnership & Co-Investment

While IZ and TO Core policies are being rolled out, new initiatives have advanced a partnership model between all levels of government to help guide public- and private-sector investment to advance desired social outcomes. Pre-eminent amongst these initiatives are the Canada-Ontario Bilateral Agreement (April 2019) and the Government of Canada's deployment of National Housing Strategy funds directly into the City of Toronto, the largest federal investment within a municipality to date. Within the City of Toronto itself, the *Housing Now* initiative is advancing similar models of partnership and co-investment to achieve desired social outcomes.

Province of Ontario

Both the former Liberal government and the current Conservative governments of Ontario have negotiated National Housing Strategy agreements with the federal government to advance housing affordability in Ontario. The former government secured \$2.4 billion (over 10 years) to put towards a Social Housing Initiative. The current government secured an additional \$4.2 billion (over 10 years) through the Canada-Ontario Bilateral Agreement. The bilateral agreement is a cost-matching initiative to go towards the Long-Term Affordable Housing Strategy in Ontario. This seeks to preserve support for affordable housing units and help maintain 131,000 units as well as expand housing to meet core need. As well, this will contribute funding towards a Canada Housing Benefit program for Ontario. This requires the Province of Ontario to put together a 3 Year Plan for how funding, managed by the CMHC will be used.

City of Toronto

National Housing Strategy funds are being made available to the City of Toronto through two separate programs.

1. National Housing Co-Investment Fund contributions to TCHC

The City of Toronto originally requested \$1.34 billion (\$864 million in grants, \$476 million in loans) to support maintenance and repair of the city's community housing stock. In April 2019 the federal government announced that it would be contributing \$1.3 billion (\$810 million in loans, \$530 million in grants) over the next ten years. The funds will specifically be earmarked to support the renovation of 1500 Toronto Community Housing Corporation ("TCHC") buildings containing 58,000 affordable housing units.

2. Funding Packages for Housing Now Projects

The City of Toronto's *Housing Now* initiative promotes a partnership model between private and non-profit developers and the city's development arm CreateTO. *Housing Now* initiated a review of the City of Toronto's real estate portfolio to find 47 surplus sites, earmarking 11 of them as an initial offering to the development community on long-term land-leases. The goal of this program is to lower land costs (through discounted land lease rates) for the development of new affordable housing, to be supplied by experienced builders and development partners.

Rather than mandating affordability requirements despite market conditions, the City of Toronto is able to create ideal conditions for developing affordable housing through leveraging their own lands and undertaking their own rezoning processes to align planning policy with the development criteria/model for their *Housing Now* sites. The City of Toronto is currently working directly with the CMHC to making funding available to developers bidding on *Housing Now* sites through two different National Housing Strategy funding sources; the National Housing Co-Investment Fund and the Rental Construction Financing Initiative.

Rather than attempt to achieve desired social outcomes exclusively through restrictive policies and regulations, the above project shows how partnership between the development industry and

government can leverage the strengths of both sectors to achieve affordable housing without negative impacts on overall housing market.

As can be seen, there are two models at play in Toronto. On one hand, policies are demanding that developers modify their costing models in order to deliver limited affordable housing. On the other, a partnership model is being advanced that creates conditions wherein the public sector can work with private industry to lower costs. It is the view of REALPAC that partnership, transparency, and fairness can create far more sustainable outcomes for affordable housing in Toronto.

Implications for Montreal 20-20-20

The Montreal 20-20-20 initiative, if implemented in its current form, is a shift away from a partnership model and a move towards a demand without any incentive to deliver. Statutory requirements for both affordability and large unit sizes push the development into impossible proforma scenarios. Development still needs to pencil. Regulations such as those enshrined in the 20-20-20 plan disincentivize development and drive up market housing prices by forcing developers to cross-subsidize units. This can have long-term impacts on Montreal's ability to grow and prosper. Housing is critical to economic competitiveness and the ability to consistently produce housing is predicated upon predictability, stability, and fairness. REALPAC's research into the topics enshrined in the 20-20-20 plan carry the potential to introduce extreme volatility into the market and are counter to the partnership model required for all market sectors to prosper.

As recently as May 2018 Montreal was listed as the most affordable city in Canada and the United States reflecting some of the lowest rental rates in North America. Market-wide affordability is a unique feature for a city and a goal that many other cities are currently attempting to achieve. To be sure, addressing deep housing need should be a priority of municipal government, however addressing it cannot be done at the behest of industry actors equipped to build affordable units or the rest of the market. As always, REALPAC's position is one that advocates for partnership as well as open and ongoing communication between government and the real estate sector.

We invite you to contact us with any questions that you may have.

Respectfully,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B Barnett", with a stylized flourish extending from the end.

Brooks Barnett
Director,
Government Relations & Policy
bbarnett@realpac.ca
416-642-2700 x224

ANNEXE XI

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE
A blueprint for addressing the global
affordable housing challenge
October 2014

McKinsey Global Institute



October 2014

A blueprint for addressing the global affordable housing challenge

Executive summary

The McKinsey Global Institute

The McKinsey Global Institute (MGI), the business and economics research arm of McKinsey & Company, was established in 1990 to develop a deeper understanding of the evolving global economy. Our goal is to provide leaders in the commercial, public, and social sectors with the facts and insights on which to base management and policy decisions. MGI research combines the disciplines of economics and management, employing the analytical tools of economics with the insights of business leaders. Our “micro-to-macro” methodology examines microeconomic industry trends to better understand the broad macroeconomic forces affecting business strategy and public policy. Current research focuses on six themes: productivity and growth, natural resources, labor markets, the evolution of global financial markets, the economic impact of technology and innovation, and urbanization. Recent reports have assessed job creation, resource productivity, cities of the future, the economic impact of the Internet, and the future of manufacturing.

MGI is led by three McKinsey & Company directors: Richard Dobbs, James Manyika, and Jonathan Woetzel. Michael Chui, Susan Lund, and Jaana Remes serve as MGI partners. The partners of McKinsey & Company fund MGI’s research; it is not commissioned by any business, government, or other institution. For further information about MGI and to download reports, please visit www.mckinsey.com/mgi.

The McKinsey Infrastructure Practice

Infrastructure is a cornerstone of a stable and productive society. The right approach to delivering and maintaining transport, housing, energy, water, and communication infrastructure is essential to create a strong and competitive economy and provide social services. Infrastructure presents unique challenges and opportunities for the public and private sectors.

The McKinsey Infrastructure Practice helps clients to determine what to build, how to do so more quickly and cost efficiently, how to invest in infrastructure, and how to enhance the value of existing infrastructure. The practice serves infrastructure planners, builders, owners, investors, and operators. Over the past four years, the team has advised private companies and public entities on more than 850 projects. The practice is active in all geographies, asset classes, and project stages from planning and financing to delivery and operation. Worldwide, more than 70 consultants work closely with colleagues in practices including those relating to travel, transport and logistics, the public and social sector, corporate finance, and operations.

The McKinsey Public Sector Practice

In an increasingly complex environment, government must do more with fewer resources. Macroeconomic vulnerability and uncertainty mean the state is an increasingly important market player. Demographic changes in advanced economies and urbanization in developing economies put new demands on public services. Globalization requires increased collaboration across governments, agencies, and international institutions. Digitization raises citizens’ expectations for transparency and productivity.

The McKinsey Public Sector Practice works with the world’s leading public-sector organizations to address such challenges. Our work spans economic development, education, health care, public finance, energy, the environment, and security. We have served organizations in more than 85 countries and have completed more than 1,500 engagements in the past five years.

McKinsey Global Institute

October 2014

A blueprint for addressing the global affordable housing challenge

Executive summary

Jonathan Woetzel
Sangeeth Ram
Jan Mischke
Nicklas Garemo
Shirish Sankhe

IN BRIEF

A blueprint for addressing the global affordable housing challenge

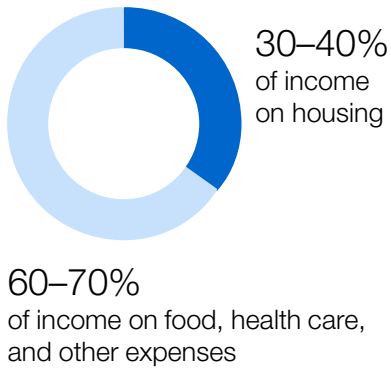
Access to decent, affordable housing is so fundamental to the health and well-being of people and the smooth functioning of economies that it is imbedded in the United Nations Universal Declaration of Human Rights. Yet in developing and advanced economies alike, cities struggle with the dual challenges of housing their poorest citizens and providing housing at a reasonable cost for low- and middle-income populations. In this report, we look at the dimensions of this problem—and how it will grow over the next decade—and offer a set of solutions that can narrow the affordable housing gap. Among our key findings:

- We estimate that 330 million urban households around the world live in substandard housing or are financially stretched by housing costs. Some 200 million households in the developing world live in slums; in the United States, the European Union, Japan, and Australia, more than 60 million households are financially stretched by housing costs.
- Based on current trends in urban migration and income growth, we estimate that by 2025, about 440 million urban households around the world—at least 1.6 billion people—would occupy crowded, inadequate, and unsafe housing or will be financially stretched.
- The housing affordability gap is equivalent to \$650 billion per year, or 1 percent of global GDP. In some of the least affordable cities, the gap exceeds 10 percent of local GDP.
- To replace today's substandard housing and build additional units needed by 2025 would require an investment of \$9 trillion to \$11 trillion for construction; with land, the total cost could be \$16 trillion. Of this, \$1 trillion to \$3 trillion may have to come from public funding.
- We identify four ways to reduce the cost of delivering affordable housing by 20 to 50 percent: unlock land at the right location (the most important lever), reduce construction costs through value engineering and industrial approaches, increase operations and maintenance efficiency, and reduce financing costs for buyers and developers.
- These largely market-based measures can benefit households in all income groups and, with some cross subsidies, can reduce costs sufficiently to make housing affordable (at 30 percent of income) for households earning 50 to 80 percent of area median income.
- Affordable housing is an overlooked opportunity for developers, investors, and financial institutions. Building units for 106 million more poor urban households by 2025 could require more than \$200 billion a year and account for 7 percent of mortgage originations.

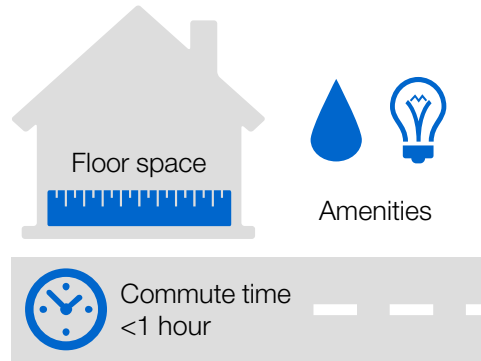
These findings indicate that new approaches are needed. Standard approaches to affordable housing will yield only standard—and inadequate—results. Cities need to think more broadly and creatively about a housing ladder that includes affordable housing but accommodates citizens of all income groups and their changing needs. For the poorest citizens, the ladder may start with very basic housing that places people in decent accommodations and connects them to employment and society. To turn these aspirations into reality, cities will need smoothly functioning “delivery platforms.”

Affordable housing is defined by three parameters, which cities need to tailor to their local contexts

Affordability threshold



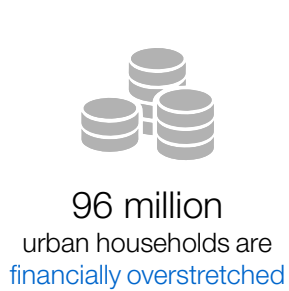
Standard unit



Income threshold



The challenge today ...



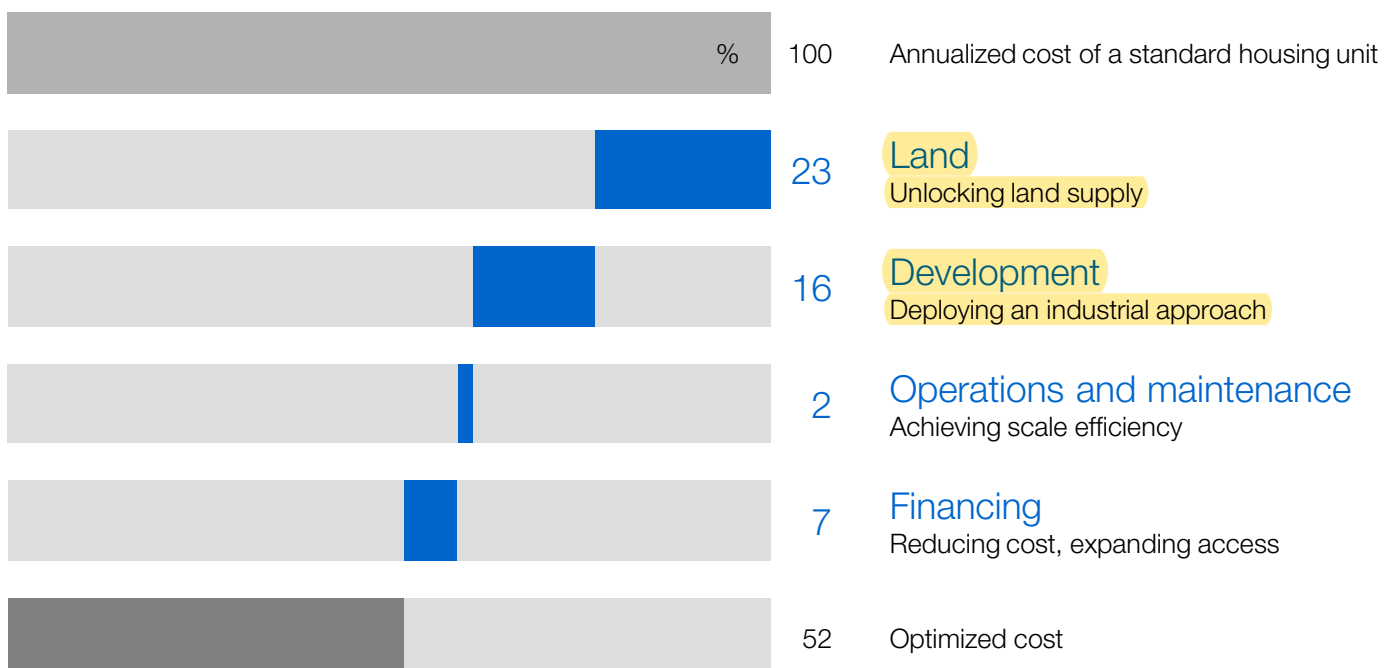
... and by 2025

106 million additional low-income households will face the affordability housing challenge



... affecting 1.6 billion people or one-third of urban population

Four levers can address the global affordable housing challenge





Executive summary

The struggle to obtain decent, affordable housing could affect at least 1.6 billion people globally within a decade, leaving more than a third of all urban dwellers in unsafe or inadequate housing or financially stretched by housing costs. The four levers that we lay out in this report, combined with effective local delivery, can bring decent homes within reach of hundreds of millions of households and narrow the affordable housing gap.

Affordable housing is a global challenge—and an opportunity

Affordable housing is a global challenge for cities in both developing and advanced economies. Based on a broadly accepted definition of affordable housing (see Box E1, “Defining affordable housing”), 330 million urban households around the world today lack decent housing or are so financially stretched by housing costs that they forgo other basic needs, including food, health care, and schooling for children.

Box E1. Defining affordable housing

The definition of “affordable housing” varies across economies, but generally it includes a financial component (the share of income devoted to housing), a standard for what constitutes minimum socially acceptable housing with a clear idea of what income groups are affected, and at what income level households should be eligible for housing assistance.

The definition should accommodate a range of sizes, tenure options (purchase vs. rental), and affordability thresholds that take into account households of different sizes and incomes in the area. In many parts of the world, “affordability” is defined as housing costs that consume no more than 30 to 40 percent of household income; we use 30 percent for our estimates.

A basic socially acceptable standard housing unit is defined by a particular community’s view of what is required for decent living and this varies by city. How much floor space is required in a standard unit reflects

consumer choices, market conditions, and regulatory constraints. The definition should also include minimum standards for basic amenities (running water, a toilet) as well as access to essential social services such as schools and health clinics. An acceptable housing unit should also place workers no more than an hour’s commute from centers of employment.

Finally, as cities define affordable, socially acceptable housing to inform policy making, they should define which kinds of households will be the beneficiaries of policies, particularly which types of households will require direct government support. In our analysis, we focus on the affordability gap for households earning 80 percent of the area median income or less. Great care needs to be exercised when setting definitions for use in policy making. A floor-space standard for a housing unit that is set too high could result in overpriced units for low-income residents and push more households into the informal housing sector.

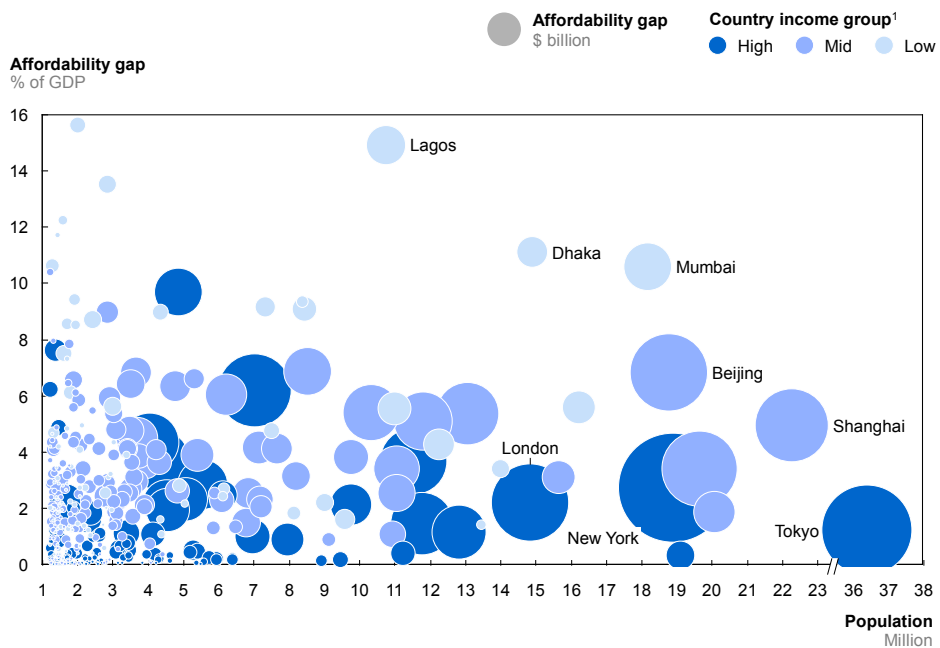
AT LEAST 1.6 BILLION PEOPLE IN URBAN AREAS COULD BE AFFECTED

If current trends in urbanization and income growth persist, the affordable housing gap would grow from 330 million urban households to 440 million by 2025, leaving at least 1.6 billion people living in substandard housing or financially stretched by housing costs. This estimate is based on an analysis of incomes and housing in more than 2,400 cities around the world—essentially all cities with populations exceeding 200,000—and counts households earning less than 80 percent of area median income that cannot secure a minimum acceptable housing unit for 30 percent of their income. The number of households having affordability challenges would be higher if the data included all urban areas and we measured the affordability gap for households at all income levels.

The estimate of the 2025 housing challenge (440 million households) includes about 200 million existing households in developing economies and an estimated 32 million households in advanced economies whose housing is inadequate, as well as around 100 million households that are financially stretched. In addition, we include an estimate of 106 million more urban households by 2025 that are likely to be unable to afford decent housing.

In monetary terms, we estimate that the affordability gap could be \$650 billion per year, approaching 1 percent of global GDP. This figure includes housing payments that exceed 30 percent of income by households in the 2,400 cities we analyze, the cost of government housing assistance programs, and the implied cost of bringing substandard housing up to standards. More than two-thirds of the gap is concentrated in 100 large cities (Exhibit E1). In several low-income cities, such as Lagos and Mumbai, the affordable housing gap can amount to as much as 10 percent of area GDP.

Exhibit E1
We have sized the affordability gap for approximately 2,400 cities



¹ As defined by World Bank.

SOURCE: World Bank; UBS Prices and Earnings Report 2012; Numbeo; CEIC; Deposits.org; Global Banking Pool; Royal Bank of Scotland; Zillow; Metrosclubicos; Exame; Notaires Paris Ile de France; Jones Lang LaSalle; McKinsey Global Institute Cityscope database; US Census Bureau; national statistics offices; McKinsey Global Institute analysis

The enormity of the economic affordability gap underscores why this challenge cannot be met with government subsidies and income support alone. The good news is that there are market-based approaches that create value while reducing costs. The levers we describe in this report, if applied systematically and in appropriate ways for the local context, can help cities narrow the affordability gap.

Addressing the affordable housing gap will likely take on increasing urgency as the number of affected households grows and the negative spillover effects multiply. Based on the projected rate of urbanization around the world, we estimate that the number of people affected by the affordable housing gap could rise to 1.7 billion in 2030 and 1.8 billion in 2035. This would exact an enormous toll on society. For families lacking decent affordable housing, health outcomes are poorer, children do less well in school and tend to drop out earlier, unemployment and under-employment rates are higher, and financial inclusion is lower.

AFFORDABLE HOUSING FOR ALL WOULD REQUIRE A \$16 TRILLION CAPITAL OUTLAY OVER DECADES

The prospect of trying to fill a gap of 440 million housing units that will be required by 2025 may seem daunting to policy makers, but it could represent a massive opportunity for the private sector. The investment associated with building the housing needed to close this gap would be \$9 trillion to \$11 trillion for construction alone.¹ With the cost of land, we estimate the total could be as much as \$16 trillion. We estimate that the share of the \$16 trillion that would need to come from public sources—the “viability gap”—could be \$1 trillion to \$3 trillion. However, the size of viability gap funding required will vary significantly across cities.

This estimate of capital expenditure entails building affordable housing units to replace existing substandard units as well as new housing for the additional low-income urban households that would be added from 2012 to 2025. Building homes for the 106 million new low-income households by 2025 alone could cost \$2.3 trillion, representing a construction market of \$200 billion to \$250 billion annually, or about 10 percent of the global residential real estate construction industry. The largest markets for new construction for low-income housing units in 2025 would be in China, Russia, India, Brazil, and Nigeria.

Affordable housing also provides an opportunity for the finance sector. Mortgage issuance of \$300 billion to \$400 billion per year could be needed by 2025 to fund purchases of new affordable housing (not including the financing required to redevelop current substandard units). This would be equivalent to about 7 percent of global new mortgage origination volume in 2025.

1 The upper bound of our estimate is based on current construction cost estimates; the lower bound represents estimates of affordable housing construction costs that have been optimized by use of industrial construction techniques and other measures described in Chapter 2.

Box E2. Myths and realities about affordable housing

Myth 1: There is no economic case for affordable housing.

Reality: Affordable housing can raise productivity.

Affordable housing in the right locations boosts the city's productivity by integrating lower-income populations into the economy and reducing costs to provide shelter and services. It enables labor mobility, opening a path to rising incomes, giving households more to spend on goods and services in their neighborhoods and, over time, enabling them to move up the income pyramid and help drive city GDP growth.

Myth 2: Upper-income and lower-income housing markets are independent.

Reality: A city is an integrated housing market with a mixture of incomes.

Cities need to think of housing as one market, in which decisions at the top trickle down through all income groups and where market failures in any submarket have ramifications across the city. In a vibrant housing market, building new housing for upper income segments will ultimately free up housing for middle- and lower-income groups, either for rental or ownership.

Myth 3: Addressing the affordable housing gap means investing in new buildings.

Reality: Renewal is as important as new building. The existing housing stock and new units are complementary parts of the same solution. Existing housing, even in poor condition, may serve residents better by placing them where they have social connections and access to employment. Cities need to provide housing where residents can flourish, whether by building new units or supporting refurbishment, repairs, and upgrading of existing stock.

Myth 4: Cities can guarantee decent housing by imposing high standards.

Reality: Affordable housing is part of a "ladder" of rising housing aspirations. Uniform standards that are set too high can price poor households out of formal housing (without subsidies). It may be better to provide basic, safe shelter in appropriate locations, even with limited space or communal facilities, if it can house lowest-income households until their incomes rise.

Myth 5: There is no land for affordable housing.

Reality: Cities have land at appropriate locations that could be unlocked. Even in cities such as New York there are many parcels of under-utilized or idle land—including government-owned land—that could support successful housing development. Land can be freed for development through idle-land regulations, land readjustment and pooling, and transit-oriented development.

Myth 6: Construction costs are too high to make housing more affordable.

Reality: Proven technologies and approaches and regulatory support can enable large-scale, low-

cost housing production. Industrial approaches (using components manufactured off-site), standardization, and improved purchasing and other processes can reduce cost by 30 percent. Uniform building codes can spread these practices and government can use its purchasing power to build scale for industrial production, which can require high capital costs.

Myth 7: Affordable housing is too risky to finance.

Reality: Financing for purchasers and builders can be made less risky and less expensive.

With better data (valid property appraisals, credit ratings, use of non-traditional credit-rating data) and proper controls, lenders can reduce underwriting costs and safely lower rates for low-income borrowers. Contractual savings programs can help borrowers build down payments. Developer financing costs can be cut in many ways, including de-risking projects by guaranteeing occupancy and streamlining permitting.

Myth 8: Affordable housing is an unattractive investment.

Reality: Well-located, properly maintained, affordable housing can be quite profitable. Housing built for lower-income households runs a higher risk of dilapidation and value loss, but mostly due to weak asset management practices and poor choice of location. However, if housing is built where residents can connect to employment and vital services, and if management realizes scale efficiencies in operations and maintenance, properties can rise in value.

Myth 9: Affordable housing is a national-level problem.

Reality: Yes, lack of access to decent housing is a national issue, but the solutions are local. Cities are the logical unit for housing planning: they can work best with the public, government agencies, and the local private sector. Only local planning using household-level data across all income bands and local decision-making can achieve community consensus and success.

Myth 10: Affordable housing requires a massive commitment of government resources.

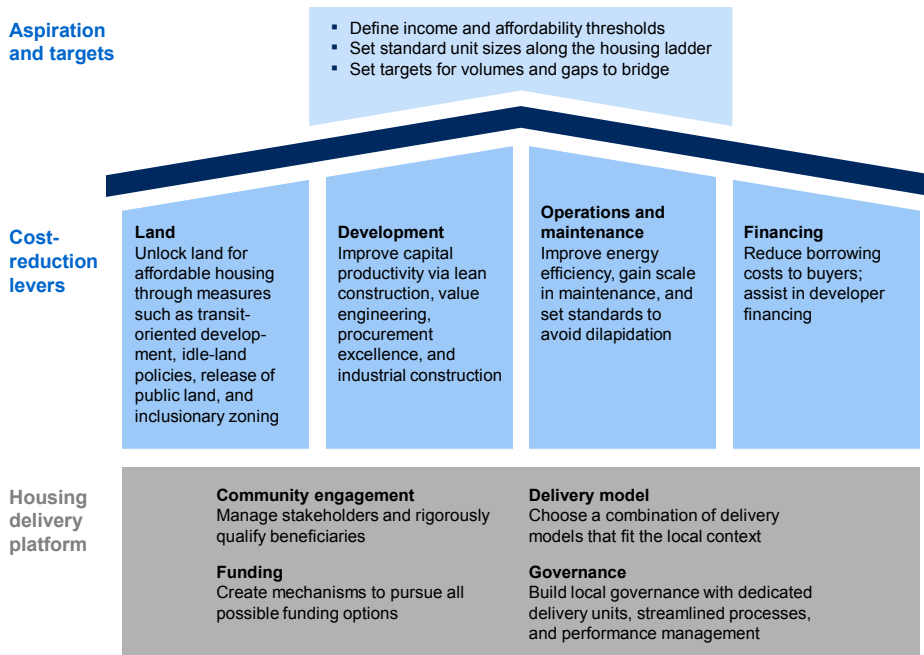
Reality: Speed of delivery may be the most important factor in success. If private developers can execute projects on tight, predictable schedules—and use cost-reducing strategies—the economics of affordable housing improve significantly. Cities must plan and oversee housing programs, but their greatest contribution might be ensuring that permitting and other development-related regulatory processes do not get in the way.

THE AFFORDABLE HOUSING GAP CAN BE NARROWED USING FOUR MAJOR APPROACHES

We identify four approaches that can narrow the affordable housing gap through savings in four areas: securing land for affordable housing at the right location, developing and building housing at lower cost, operating and maintaining properties more efficiently, and improving access to financing for home purchases, development, and rental assistance (Exhibit E2).

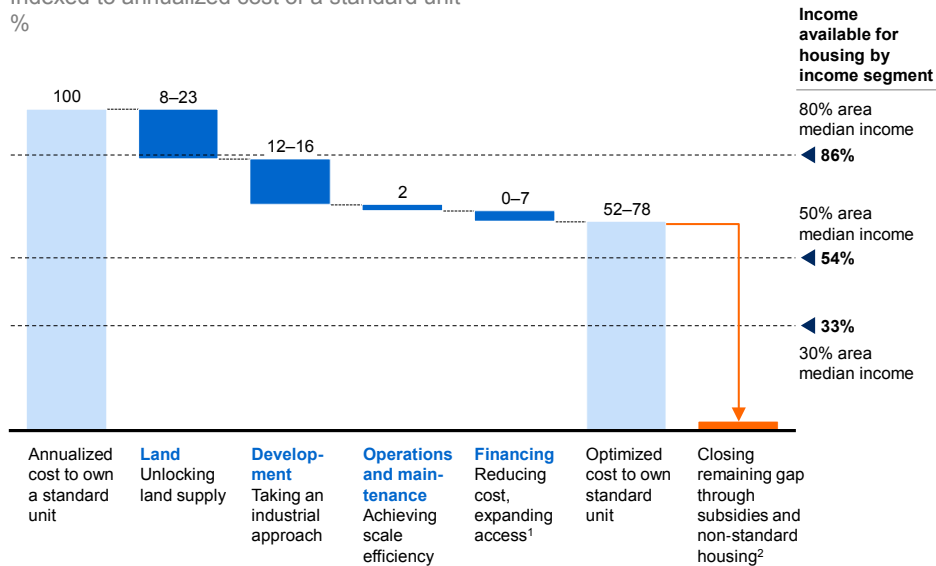
Exhibit E2

Affordable housing can be addressed systematically: setting targets, employing cost-reduction levers, and strengthening local delivery



SOURCE: McKinsey Global Institute analysis

Based on a model of income distribution and housing costs for some 2,400 cities and an illustrative quantification of these approaches, we estimate that, if the four levers are used to their maximum potential, the housing affordability gap can be bridged entirely for segments of the population earning above 50 to 80 percent of median income (Exhibit E3). For households earning less, these levers will need to be complemented with additional measures and subsidies. This assistance can be used to provide appropriate standard housing units where possible or simply to improve living conditions. While we use a standard unit for entire cities to estimate the impact of our cost-saving levers, in reality cities should use a “ladder” of housing options that could include smaller units and communal housing for very low-income households, which can increase impact and broaden access to affordable housing.

Exhibit E3**Four levers can narrow the affordability gap****Impact of levers on cost of standard unit**Indexed to annualized cost of a standard unit
%

1 Impact of reduced origination and funding costs is quantified; impact of increased access to financing is not.

2 Transitional use of basic housing (with communal toilets and kitchens, for example) to serve very low-income households.

NOTE: Numbers may not sum due to rounding.

SOURCE: McKinsey Global Institute analysis

HOUSING PROGRAMS SHOULD BE BASED ON A BROAD VISION OF A HOUSING LADDER, WITH IMPROVING OUTCOMES

Housing programs should be designed to address needs across all income segments and account for changes that will occur in the circumstances of residents and in the economics and demographics of the city. So programs have to be comprehensive—covering both existing housing and new developments—and include both near-term and long-term objectives that reflect rising aspirations over time.

Too often, however, plans focus solely on how to create new housing units with minimum standards for every household. In the near term, this aspiration may be unrealistic, given budgetary constraints. Pursuing a too-ambitious near-term aspiration also can lead to common pitfalls. To fulfill minimum standards, affordable housing may be forced onto cheap land on the outskirts of the city, where residents are cut off from centers of employment and social connectivity. Another consequence could be more low-income residents crowding into substandard housing or informal settlements, since new housing meeting the minimum standards would be beyond their reach.

A better approach is to think about a ladder of housing aspirations, with rising standards for floor space per unit and amenities, which can be met over time. This requires cities to think about both the current stock of housing and the new flow of units and to consider the needs of each income segment. Cities would need to ensure the refurbishment of existing units and also invest in infrastructure and social services in informal settlements to improve conditions in the short term.

Cities can also aim to provide affordable rental options and transitional housing as part of the ladder. With this approach, cities can help the lowest-income citizens quickly move into safe, decent housing at locations with access to employment. At the same time that cities address the immediate needs of their poorest residents, they should work to improve the housing market for all income segments so that middle- and higher-income segments move into new supply, which releases their current homes for lower-income households. Such a ladder-based approach was used in Hong Kong to improve housing conditions for all lower-income segments.²

To craft near- and medium-term plans, cities need to use a rigorous analytical approach. This can start with a thorough assessment of the status quo, including household-level data on income, housing standards (land and floor-space utilization), and the distribution of housing occupied by different income groups across the urban land area, as well as locations of centers of employment and a precise inventory of existing housing stock and planned new supply, including prices.³

UNLOCKING LAND SUPPLY AT THE RIGHT LOCATION IS THE MOST CRITICAL STEP IN PROVIDING AFFORDABLE HOUSING

Finding land in an appropriate location is the most critical step in developing successful affordable housing. Indeed, if the decision about land is wrong, affordable housing projects cannot succeed, no matter how well construction, operations, and financing are managed. Projects must be built where residents can reach jobs in reasonable commuting times, families have access to schools and vital services, and people can connect with the society around them.

Land cost often is the single biggest factor in improving the economics of affordable housing development. It is not uncommon for land costs to exceed 40 percent of total property prices, and in some large cities, land can be as much as 80 percent of property cost. Where land is available at a lower price—on the fringes of the city—housing projects may fail due to lack of infrastructure (schools, hospitals, transportation to employment). We find that urban land markets do not respond well to normal supply and demand forces for several reasons, including fragmented or public ownership, poor land records, and regulations and zoning laws that discourage development.

² Lok Sang Ho and Gary Wai-chung Wong, “The first step on the housing ladder: A natural experiment in Hong Kong,” *Journal of Housing Economics*, volume 18, issue 1, March 2009.

³ Alain Bertaud, “Housing affordability in China: A stock and flow approach,” presented at the Symposium on Low-income Housing in China, Beijing, July 10–11, 2009.

Six mechanisms have been used around the world to unlock urban land for affordable housing: developing new land around transportation infrastructure, releasing government-owned land for development, using regulatory measures (such as idle-land regulations) to unlock private land, assembling or readjusting land to allow development, formalizing ownership of informal land and modernizing land-registration systems, and reforming urban land rules to increase housing supply for all income segments (by changing density limits, for example). Regulatory reforms may involve “inclusionary” land-use rules to encourage development that includes affordable housing.

- **Smart, transit-oriented development.** Development around rapid-transit routes has several advantages, including improving labor mobility and, potentially, providing a mechanism for funding both affordable housing and transportation infrastructure. Access to rapid transit that can get residents to work within an hour is particularly important for low-income residents who often cannot afford a car. Over the past four decades, Hong Kong has added 1.4 million homes in the New Territories, across the harbor from Hong Kong Island, most of them oriented to transportation infrastructure: 43 percent of residents and 56 percent of jobs are within 500 meters of rail and metro stations. In cities where new transit facilities have been built, land values in the surrounding areas have risen by 30 to 60 percent. By capturing a share of that increase (through land sales or “betterment” assessments), government can pay for the infrastructure investment and the cost of affordable housing.
- **Releasing public land.** Governments often own significant shares of undeveloped land in cities, and this land is frequently valued below market prices.⁴ In Turkey, the TOKİ housing agency has assembled 4,120 square kilometers, or 4 percent of urban land, largely by acquiring land from other government entities. This land is developed in partnership with private developers under a revenue-sharing scheme that allows TOKİ to split development costs and fund further land acquisition and development of affordable housing. China’s government releases public land to the market every year, selling development rights and 70-year ground leases to developers. In Monterey, California, the city helped turn an old military base into a mixed-use development with an affordable housing component. Value captured from the release of public land is also a potential source of funding for infrastructure development.
- **Unlocking serviced idle land.** In many cities around the world, significant amounts of serviced residential land (with access to utilities and infrastructure) within urban areas are unused or under-developed. An analysis of a sample of parcels in Riyadh, Saudi Arabia, indicates that some 40 square kilometers that are zoned residential and have access to suitable infrastructure have remained idle for two decades. Land remains idle for a range of reasons, including lack of demand and hoarding for speculation as improvements and rising market values around the parcel result in an “unearned betterment” for owners. In some cases, a lack of clear title keeps land off the market. Tax and regulatory policy can unlock idle land through incentives (property tax exemptions for new development, for example) or penalties, such as idle-land taxes. To discourage hoarding, China charges the equivalent of 20 percent of land price to owners who leave urban property undeveloped for a year; after two years,

4 Alain Bertaud, *Converting land into affordable housing floor space*, World Bank policy research working paper number 6870, May 2014.

the land can be confiscated. In the Philippines, municipalities have the option of imposing an idle-land tax to unlock land for development.⁵

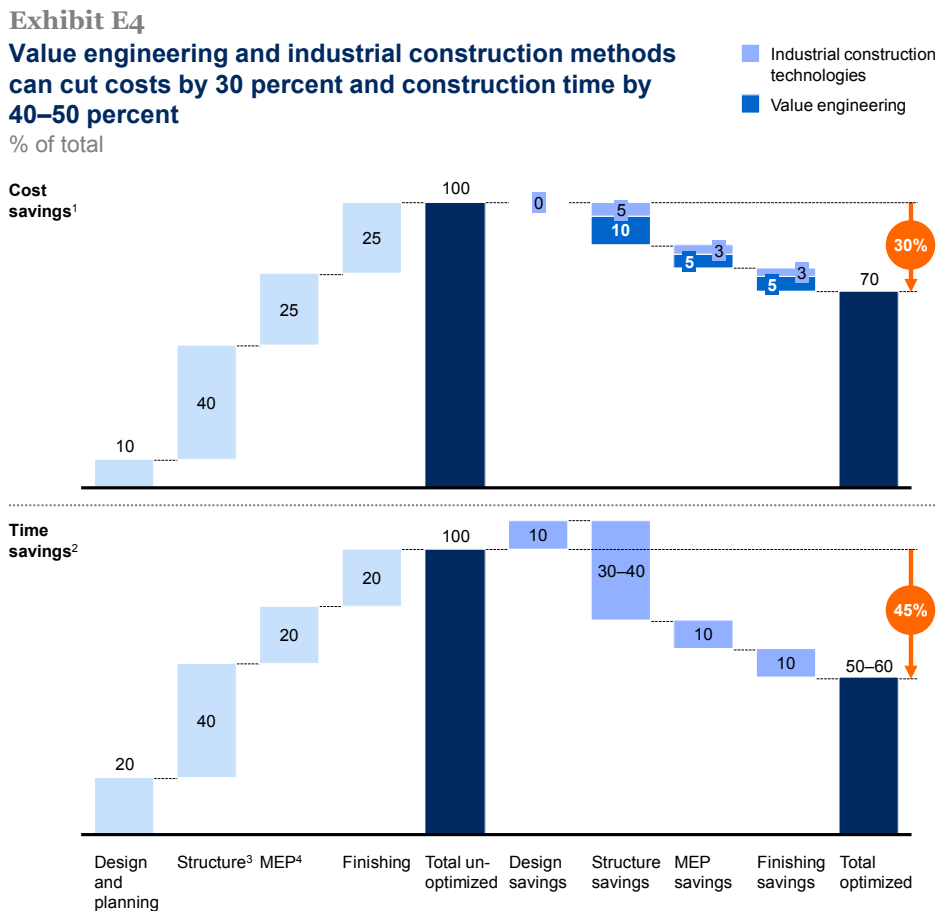
- **Enabling development through land assembly or readjustment.**
Ownership of idle or underused land or dilapidated properties is often fragmented, making development of such land parcels complex and time-consuming. Land assembly and readjustment (also known as land pooling) have been used successfully in Japan, South Korea, and Gujarat, India. Under these schemes, owners pool their land in exchange for higher density and infrastructure investment. The readjusted land (typically a comparable or smaller plot with similar improvements) is then returned to the owners. The resulting increase in value creates a strong incentive for owners to contribute land for development.
- **Ensuring clear titles and formalizing informal land use.** Informal land can be formalized through legal structures that facilitate individual or collective ownership. Simply establishing who actually owns land can make it accessible to the market. Often in developing economies, land-registration systems have not evolved; upwards of 70 percent of land in developing economies is unregistered, according to UN-Habitat. An efficient land-registration system establishes clear ownership rights that enable transactions to move ahead without risk that another party will later assert ownership rights. In addition, a modern land-registration system provides a database of all parcels, their value, land-use restrictions, and any encumbrances (such as mortgages or easements) so buyers have certainty of ownership. Land registration and other legal processes to formalize ownership of informal land also can facilitate transfer of ownership to individuals or groups that have occupied the land.
- **Improving urban land-use rules and using inclusionary planning.** By changing land-use rules, cities can significantly lower the amount of land used per housing unit, usually by adjusting the permitted floor-area ratio. This can be done on a block-by-block basis to take into account the impact of higher density on infrastructure capacity. Developers then can construct more square meters of space for each square meter of land and can fill more demand for housing, particularly in areas close to transit stations where the infrastructure can support it. This practice has been used successfully in Seoul to expand housing supply in the South Korean capital. Encouraging development in this way can cause a trickle-down effect, in which new housing is created across all income segments and older stock becomes available at appropriate locations for low-income households. Broad reform to urban land regulation needs to be complemented in the near term by “inclusionary” planning that requires developers to supply affordable housing or land on which affordable housing can be built. Under inclusionary principles, in return for higher revenue per square meter of land (a density bonus), the developer must set aside a certain portion of a project for affordable units to be sold or rented to lower-income residents.

5 Richard F. Dye and Richard W. England, “The principles and promise of land value taxation,” in *Land value taxation: Theory, evidence, and practice*, Richard F. Dye and Richard W. England, eds., Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

This can provide land for affordable units at very low cost, even for free. In Barcelona’s La Marina development, for example, increasing the floor-area ratio from 1.0 to 2.3 made it possible for the developer to offer half the units as affordable housing, with prices about a third of market rates. Many cities have also adopted transferrable development rights, allowing a private developer to fulfill its affordable housing requirement on another site. Inclusionary zoning must be carefully designed and managed to avoid unintended consequences, such as over-burdening infrastructure, allowing use of transferrable development rights to segregate low-income populations, or raising costs so much for higher-income households that demand for new development is suppressed.

VALUE ENGINEERING AND INDUSTRIAL APPROACHES TO CONSTRUCTION CAN DELIVER HOUSING QUICKLY, INEXPENSIVELY, AND ON A LARGE SCALE

To meet rising demand for affordable housing—an estimated 2.4 million additional units will be needed annually by 2025 in the 20 largest cities alone—developers need to become more productive. In several affordable housing developments, value engineering to improve capital productivity and industrial construction techniques to improve labor productivity have helped to cut costs by 30 percent and shorten delivery time by 40 to 50 percent (Exhibit E4).



1 Based on typical medium-density affordable housing development cost breakdown.
 2 Based on 36-month baseline schedule.
 3 Includes foundation, superstructure, and landscaping.
 4 Mechanical, electrical, and plumbing.
 NOTE: Numbers may not sum due to rounding.
 SOURCE: Expert interviews; McKinsey Global Institute analysis

In most of the world, traditional approaches are still being used to build residential housing. And, instead of improving productivity with new approaches and tools, as other industries have done over the past two decades, the construction industry has seen productivity (of capital and labor) decline by 10 to 20 percent in many countries. Given prevailing land prices for parcels at suitable locations, we estimate that the housing industry would need to cut costs by about 30 percent to deliver a standard unit in a multifamily building that would meet affordability requirements. This implies a cost somewhere between \$150 and \$1,500 per square meter, depending on the country, which would require thorough application of capital productivity measures such as value engineering and efficient procurement, as well as adoption of industrial approaches such as use of prefabricated components. These potential savings are critical for making the economics of affordable housing attractive and encouraging developers to think beyond housing for mid- and high-income consumers.

- **Capital productivity and value engineering.** Capital productivity includes use of design-to-value techniques and standardization, efficient purchasing, and lean execution techniques, which together can reduce construction costs by 20 to 30 percent. Design-to-value means reducing unnecessary costs by, for example, “de-specifying” building requirements (reducing ceiling heights or specifying less expensive electrical or plumbing fixtures). A simple approach for builders is to standardize a few options for major systems, such as structural design and finishing elements, across their portfolios. Standardization simplifies training and, since workers repeat the same tasks with the same products, they become more productive. New information technology systems such as building information modeling software can help identify opportunities to save. If design-to-value approaches are adopted by developers, architects, and contractors together, savings of up to 15 percent can be achieved.

Additional savings are possible through efficient procurement. By managing suppliers, standardizing parts to earn volume discounts and pushing suppliers to provide lower costs through technical innovation, developers can save up to 30 percent. The UK procurement efficiency initiative, which created buying consortia among owners of social housing (elsewhere known as public housing), helped save 15 to 30 percent on certain materials. For affordable housing, where margins are relatively thin, smart procurement can help builders withstand swings in commodity prices that might wipe out profits. Lean operations in construction—eliminating waste, streamlining critical-path processes, reducing buffer times between processes, and other approaches—can also reduce time and cost.

- **Industrial construction methods.** Industrial approaches save cost and time by moving critical construction processes off-site or using advanced on-site (*in situ*) techniques that make construction more like manufacturing. One of the most effective approaches is using prefabricated parts, such as pre-cast structural elements. The off-site manufacturing process improves quality and enables the developer to shrink schedules by having parts delivered as needed, rather than waiting for them to be fabricated on site. In South Africa, the cost of medium-density affordable housing projects was cut by 25 to 30 percent using industrial processes. In theory, 70 to 80 percent of activities for residential buildings could be completed off-site, but industrial approaches have been held back by large capital requirements, a need for scale

efficiencies, and the fragmented nature of many development and construction markets. An automated facility to produce enough cement slabs and walls for 12,500 housing units per year could cost about \$30 million. To justify such an investment requires an assured level of demand within an economical delivery area. Advanced *in situ* techniques using tunnel forms and lightweight metal forms provide a less capital-intensive way to introduce manufacturing-like processes.

Government can play a key role in encouraging industrial construction through public procurement efforts, uniform building codes, and design standardization guidelines, which could encourage innovation in construction and building materials. Government can also help shape consumer acceptance—overcoming the stigma associated with industrial housing techniques that arose from their use in housing blocks in places such as the former Soviet Union and East Germany. Today’s developers have found ways to overcome quality and aesthetic issues, for instance by varying facades and public spaces to give buildings distinct identities.

IMPROVED OPERATIONS AND MAINTENANCE MEASURES REDUCE OPERATING EXPENSES AND SUSTAIN ASSET VALUES

Once housing is constructed, additional cost savings can be achieved in operations and maintenance, which can account for up to 20 to 30 percent of annual housing expenditures, depending on the country. Reducing these costs can make housing more affordable, and establishing the right standards and governance can avoid dilapidation and help preserve housing stock.

There are two major ways to cut overall operations and maintenance costs by 10 to 15 percent: improving energy efficiency and reducing the costs to repair and maintain buildings through measures such as cooperative purchasing by social housing owners.

- **Improving energy efficiency.** In the United Kingdom and the United States, government programs have provided subsidies to enable low-income citizens to retrofit homes with energy-saving materials (insulation, windows, and efficient heating and air-conditioning systems). These retrofits have cut energy costs by 20 to 30 percent with a two-to-one return on investment.
- **Reducing maintenance costs and improving asset management.** Maintenance costs can be cut by finding scale economies. Typically, repair and maintenance service industries tend to be highly fragmented, and many operators are subscale and inefficient. By pooling demand for such services, these businesses can be encouraged to scale up and become more competitive. The UK social housing buying consortia, for example, achieved 25 percent savings across specific categories of operations and maintenance services. Scale improvements can also be encouraged by certifying and listing maintenance and repair services, giving purchasers a better basis for selecting vendors, and encouraging vendors to improve their services to attract more customers.

Setting standards and empowering homeowner groups can greatly improve the quality of operations and maintenance activities. The UK Decent Homes Standard specifies minimum requirements for maintenance and provides incentives and funding to help social landlords make repairs. The government also encouraged a shift in ownership of social housing to private owners

(usually non-profits) and public-private partnerships to professionalize management, and provided grants for repairs. Under this program, the share of social housing meeting decency standards rose from 47 percent in 1996 to 85 percent in 2011. In Slovakia, homeowner associations were given broad new powers to operate and maintain former state-owned housing projects. Governments can encourage better asset management by setting guidelines for maintaining major systems and common areas and providing enforcement mechanisms for collection of maintenance and other fees.

IMPROVE FINANCING TO REDUCE COSTS FOR HOME BUYERS AND DEVELOPERS, WHILE SUPPORTING A HEALTHY RENTAL MARKET

How housing is financed has a significant impact on affordability. This applies both to home buyers and to developers. While access to finance for low-income households can be improved in advanced economies, it is a particular challenge in developing economies where financial systems are not as well developed and many low-income citizens are “unbanked” and work informally. As part of housing-finance policy, nations must also consider the role of renting in the housing mix (See Box E3, “Rental options are needed for low-income households as an alternative to ownership”).

Box E3. Rental options are needed for low-income households as an alternative to ownership

There are many reasons that households would rather rent than own, including to maintain their flexibility to move to more attractive units when their incomes rise or to different places if they change jobs. Many households simply lack the income to accumulate a down payment, access credit, or keep up with monthly payments.

Governments typically provide a range of protections for renters, including minimum maintenance standards and regulations to ensure security of tenure. Restrictive rent price control schemes have often been introduced but have subsequently been phased out due to major challenges, including widespread abuse, limited mobility of renters, and depressed investment in rental properties. Less restrictive controls have been used successfully, particularly in Germany, where rent increases are limited to 20 percent over three years.

Some governments provide direct rental subsidies. The Netherlands, for example, offers direct financial assistance to all qualified renters; the United States has a voucher system. Hybrid approaches can complement rental markets. In shared ownership schemes, households can either build equity gradually through rent payments (a rent-to-own model), or they can own only the structure and lease the land (which is often owned by a land trust), thereby removing the cost of land from the unit purchase price.

Three ways to improve access to finance for low-income households

Access to financing for the purchase of housing by lower-income households is severely limited, particularly in places where the affordable housing gap is greatest. If they can get credit at all, lower-income households pay a premium because of their risk profiles. Many low-income households lack savings for substantial down payments, which means that they take out high loan-to-value mortgages, which are riskier and require higher interest rates. Furthermore, many low-income people are “unbanked” and lack standard records of income, savings, and payments that credit raters use.

We identify three ways in which to improve access to credit for low-income households to purchase affordable housing: reducing loan origination costs and underwriting risk, reducing the cost of funding mortgages, and leveraging collective savings such as provident funds to lower interest rates and increase down payments (Exhibit E5). All measures to develop housing finance markets require careful design to manage systemic risk. Also, for long-term financing schemes to work, it is important to have a stable macroeconomic environment that can contain inflation, which can be a challenge for developing economies.

Exhibit E5

Three main policy themes for improving access to home financing for buyers of affordable housing

Themes	Tactics	Relevant for countries with		Select country examples
		Emerging primary markets	Strong primary markets ¹	
Reduce loan origination costs	Improve assessment methods to qualify borrowers	●		<ul style="list-style-type: none"> India South Africa
	Introduce standardized property valuation methods	●		<ul style="list-style-type: none"> Poland Romania South Africa
	Initiate mortgage-guarantee schemes	●	●	<ul style="list-style-type: none"> United States India
Reduce cost of funding mortgages	Establish liquidity facilities	●		<ul style="list-style-type: none"> Colombia Malaysia Jordan
	Expand capital market funding (with covered mortgage bonds or mortgage-backed securities)	●	●	<ul style="list-style-type: none"> Denmark Germany Spain
	Increase use of core deposits	●	●	<ul style="list-style-type: none"> United Kingdom
Leverage collective savings to reduce rates	Launch housing provident fund	●		<ul style="list-style-type: none"> Singapore Mexico
	Offer contractual savings schemes	●	●	<ul style="list-style-type: none"> France Germany Kenya

¹ In the primary mortgage market, lenders originate loans directly with borrowers.

SOURCE: McKinsey Global Institute analysis

- **Reducing loan origination costs and underwriting risk.** The most effective way to reduce origination costs is to reduce the risk of lending to lower-income buyers. Risks can be better assessed by establishing credit bureaus and certified property appraisal schemes—resources that are not present in many developing economies. Mortgage-guarantee programs can reduce the risk to lenders (and allow them to lend at lower rates) by protecting them in case of default. These guarantees are well-established in advanced economies but are not in place in many developing economies. Digital and online channels can increase access to banking services for low-income households and reduce the cost to serve them.
- **Reducing the cost of mortgage funding.** To increase funding for housing broadly, and therefore also for affordable housing loans, governments can encourage banks to make more loans backed by core deposits and find ways to connect mortgage lenders to the secondary financial markets. This can be done by creating liquidity facilities—intermediaries that match the long-term instruments of borrowers (mortgages) with the short-term goals of investors. For example, Malaysia's national mortgage corporation, Cagamas, helps fund mortgages by purchasing loans from banks and issuing debt securities to investors.

Covered mortgage bonds, which have been used in Europe, provide a means of securitizing mortgage debt that reduces risk for investors by giving them a claim on the underlying assets, while also offering recourse to the bond issuer. Securitization of mortgages—with proper safeguards—remains an important means of providing liquidity and capital for home lending and can help developing economies fund mortgages for lower-income households. However, securitization requires sufficient evolution of financial institutions and markets, as well as tight oversight.

- **Leveraging collective savings.** Another way to reduce costs for borrowers is to use collective savings programs to build up savings to reduce mortgage size and to fund low-interest loans to program participants. Contractual savings programs create pooled savings by requiring members to make contributions. The savings build up at relatively low interest rates and are used to fund low-rate mortgages for members. Provident funds use mandatory savings such as pensions to fund housing loans, including for low-income households. Mexico's INFONAVIT is funded with a mandatory contribution of 5 percent of salaries from formal workers. It underwrites mortgages and is also involved in development of affordable housing.

De-risking, guaranteeing, or subsidizing developer financing can lower the cost of affordable housing

Developer financing—the equity and debt required to secure land and pay for construction until units are sold—typically makes up 5 to 10 percent of the total cost of housing developments. In some markets, all land purchases have to be funded with equity, which can be as much as 25 percent of project costs. Governments can reduce financing costs by reducing developer risk and capital cost. In Brazil, the housing authority commits to buying finished units or finding renters for them, reducing developer risk and financing cost. In the Cosmo City development in South Africa, the developer was not required to pay for the land until after the units were sold. Reducing permitting times and shortening development timelines can also cut developer capital costs. Governments can also provide more direct forms of financing assistance. The United Kingdom has a program to guarantee developer loans and improve debt terms and access. The most direct (and expensive) ways of improving financial terms for developers are subsidized interest rates (via tax-exempt bonds) or tax incentives, such as the Low Income Housing Tax Credit program in the United States.

Effective local housing delivery platforms are required to realize the potential savings in affordable housing

The steps we outline for cutting the costs of developing affordable housing cannot be fully effective without efficient local delivery platforms to manage and fund housing initiatives. The delivery platform is how the government turns its goals, aspirations, and policies into action. Before defining the platform, policy makers must be clear about specific targets and the levers to use to meet them, methods of funding, and the types of households that will qualify for subsidized housing. Cities should also determine the delivery and partnership models that will be used to create new housing, as well as the governance structures for affordable housing efforts. For affordable housing to be delivered in a timely and cost-effective manner, the process of getting approvals and permits will need to be streamlined in many places. To define a successful platform for the particular area, policy makers need to collaborate with the community, choose the housing delivery model(s) that fits the local context, identify all possible sources of funding, and establish rules for governance, including deciding how housing benefits will be allocated and managing the performance of housing-related regulatory processes.

DESIGN PROGRAMS WITH COMMUNITY INPUT AND ENSURE THAT BENEFITS REACH INTENDED RECIPIENTS

The most important decision in designing housing programs is to determine what targets and options will be pursued—defining the ladder of housing options—and the approaches and levers that will be used. These decisions must be made at the local level and with the participation of all relevant stakeholders. Not only should planners work with residents in areas targeted for housing efforts, but they also should engage nearby businesses, employers, and civic and social groups, to ensure that housing initiatives build better communities, as well as homes. At the start of any project, establishing precise goals will inform other decisions, including choice of delivery model. Outcomes should be specified, such as number of standard units to be delivered, percentage of cost-burdened families to be helped, and ratio of homeownership desired.

Cities must also have broad agreement on which income groups need assistance and how public investment in housing will be allocated equitably to targeted beneficiaries. The offer of below-market-rate housing invites abuse and cities need to create a reliable system to ensure that only those who meet the city's criteria get below-market housing. Rigorous screening is a first step. In South Africa, for example, applicants must have a verified national ID number, and screeners check the national housing subsidy database to ensure that applicants are first-time beneficiaries, a requirement for new housing. Turkey's TOKİ housing agency does not invest heavily in verification, but it imposes harsh penalties for fraud.

Allocation can be managed with waiting lists and lotteries or some combination. In Shanghai, waiting lists are created by randomly selecting names from batches of applications. Often disadvantaged groups—senior citizens, the disabled, the homeless, and families facing eviction due to demolition—jump to the top of the waiting list. In choice-based systems, tenants state their preferences and the government tries to accommodate requests. The choice of allocation system depends partly on resources: running a lottery is far simpler than maintaining lists.

CHOOSING THE COMBINATION OF DELIVERY MODELS THAT FIT THE LOCAL CONTEXT

To create affordable housing around the world, four major housing delivery models are used: consumer-led, incented private development, public-private partnerships, and public-sector delivery. The choice of delivery model depends very much on aspirations for the housing ladder and the capabilities and resources available.

- **Consumer-led delivery.** In this model, consumers hire builders to construct their homes, requiring individuals with little knowledge to navigate an opaque and fragmented construction industry. Yet this is a common way in which families obtain housing in many places. Government can improve the odds of success for consumers by providing benchmarking information and technical assistance—letting households know how much materials and labor should cost and providing advice on how to write and enforce contracts and manage timetables. Certification—by government agencies or trade associations—can help consumers make informed choices when selecting builders.
- **Incented private development.** In this model, private developers receive financial and non-financial incentives to build affordable housing, which is sold to consumers, purchased by the government for allocation to citizens, or operated as rental property. The government determines what incentives are appropriate and which land qualifies for such incentives. It also ensures that developers fulfill their commitments.
- **Public-private partnerships.** In public-private partnerships, the public sector is an active partner with the private developer, rather than a passive, regulatory actor. Private developers may be given public land to be developed. The finished units are sold directly to homeowners by the private developer or are allocated to buyers or renters by the government. The structure of the partnership is set up to allocate the risks along the affordable housing value chain to the most natural owner.

- **Public-sector delivery.** Development by a public-housing entity remains an important method for delivering affordable housing. Governments hire private-sector contractors to build on public land while retaining control and ownership of the project. The agency then sells or rents the properties.

CREATE MECHANISMS TO LEVERAGE ALL SOURCES OF FUNDING

Once the targets for the various rungs on the housing ladder are set, the city identifies the appropriate way to fund its housing programs. Governments rely on three broad approaches to fund affordable housing: capturing part of the increase in land and property values—from public investments in infrastructure or from changes in land use (allowing higher density, for example); through cross subsidies; and by using the public budget, including via tax breaks. Effective programs to deliver affordable housing take full advantage of all these opportunities.

Land-value capture is a popular form of cross subsidy that can be used to fund housing programs and other public needs. When cities rezone areas to allow more square feet of building on a parcel, they can offer a “density bonus” to developers: in return for the right to build more units—substantially raising the value of the property—developers provide the city with land for affordable housing or finished units. In this way, the city captures the value. As noted, land values also rise as a result of investments in infrastructure, such as new transit routes. That value can also be tapped—through betterment assessments, for example. From 1997 to 2007, Bogotá used betterment levies to finance more than \$1 billion in municipal works. This mechanism can be applied to fund housing, too.

Governments also have used subsidies to reduce the cost of living for low-income households, in effect making their housing more affordable. Colombia discounts rates on electricity, gas, telephone, and water services by 15 to 50 percent for low-income citizens. Another form of subsidy is the low mortgage rates offered by provident funds, which are made possible by lower returns on savings and pension portfolios. Such subsidies must be applied with care since they can encourage waste and have other unwanted consequences.

Finally, public budgets are also used to fund affordable housing—directly or through tax incentives. In the United States, the federal government funds the Section 8 voucher program that helps lower-income households cover their rents. Another US program funded by general revenue provides grants to states for acquisition and construction of affordable housing. Many cities, particularly in the places where affordable housing is needed most, have limited access to tax revenue to apply to affordable housing. They can make the most of their limited funds by using them for viability-gap funding—providing the share of investment for affordable housing projects that makes the business case viable for the private sector.

ENHANCE GOVERNMENT PERFORMANCE AND STREAMLINE DELIVERY

How well the housing authority and other government agencies perform will have a defining effect on outcomes. Qualifying applicants for low-income housing and allocating these units equitably is an important step in delivery and a crucial responsibility—ensuring that households in need get help and protecting the public by preventing fraud. More importantly, by making all the regulatory steps as smooth as possible, government can save costs for developers and attract more private developers to the affordable housing sector. The effort to close the affordable housing gap is not just a matter of money; it is also a race against time. Delays in permitting and approvals affect the efficiency of the overall housing market, which inevitably has an impact on the availability of housing options for lower-income households. Furthermore, private developers that invest in affordable housing need to start receiving payments and cash flows as quickly as possible to maintain profitability; delays reduce returns and raise the cost of capital.

Government can help speed up the delivery of affordable housing by addressing bottlenecks caused by inefficient administration and permitting processes. There is a huge gap between countries that are efficient in these processes and those that are not; permitting time for the worst performers is five times that of the best performers.

To expedite approvals, government can reduce complexity by eliminating unnecessary steps or combining steps and centralizing authority. Another tactic is to identify which steps cause the greatest delays and are costliest to developers and focus on streamlining them. Automating the building approval process, like Singapore has done, can also significantly reduce permitting times. Ukraine cut its yearlong permitting times to three months by reducing the number of procedures and running those that remained in parallel. Colombia privatized permitting, hiring independent contractors and review consultants to process permits, with incentives to handle them expeditiously—as well as checks and balances to ensure that permits were properly vetted.

Cities can also improve the performance of their overall housing efforts by setting goals and tracking performance. Dedicated delivery units have proven effective in designing and operating a range of government programs and can be very useful in housing. Delivery units are relatively small, dedicated teams that can operate across government bureaucracies to move projects and programs ahead. Delivery units have been used in affordable housing programs in Singapore and the United Kingdom.

STANDARD APPROACHES WILL YIELD ONLY STANDARD RESULTS; THE AFFORDABLE HOUSING CHALLENGE DEMANDS NEW THINKING

Crafting and executing housing policy has been a challenge around the world. The four major levers and the delivery platforms described in this report can be used to reduce the cost of delivering housing and improve housing outcomes. These approaches can help citizens of all kinds find decent, affordable housing. However, they are only the tool kit. Meeting the growing housing challenge will require applying these tools in wholly new ways, with the broadest possible vision of what housing policy can do:

- **Set policy at the city level.** Clearly there are universal factors (and solutions) in the affordable housing challenge. But every city is a unique market, with its own land market characteristics, economic issues, demographics, housing stock, and regulations. Policy can succeed only if it is based on a detailed understanding of the city where it is to be implemented.
- **Funding follows function.** Too often a narrow view of the options to provide housing leads to the assumption that funding gaps—due to insufficient public resources—preclude action. Thinking more broadly about what can be done across the housing ladder can help cities identify other sources of funding.
- **Focus on location.** Nothing can overcome the problems caused by housing in the wrong location. There must be access to employment, education, and social resources.
- **Make employment and socioeconomic integration priorities.** Providing a clean, decent place to live can relieve suffering and improve health. Creating housing where residents can connect to employment and social services enables poor citizens to climb the socioeconomic ladder
- **Enable housing for all.** Housing policies that focus solely on building units to house the poorer segments of the population miss a larger opportunity. Making it more efficient to build and operate housing across the city can benefit all segments, including by making old stock available for different kinds of households.
- **Design an integrated approach.** To achieve significant results, cities need an integrated approach that coordinates policy and initiatives in multiple areas: land, development, operations, and finance.
- **Encourage efficiencies across the housing value chain.** The better the housing sector functions, the better the chances are that the city can close its affordable housing gap. Measures such as certifying builders and maintenance services can raise standards, increase transparency, and promote healthy competition.
- **Empower communities.** Ultimately, successful housing policy is about building and strengthening communities. Involving community members in critical decision processes and generating grassroots demand and support for housing initiatives can lead to better outcomes.



The challenge to provide decent, affordable housing confronts nations around the world. Despite efforts to address the affordable housing gap, it continues to grow and its effects are spreading, potentially causing greater harm to citizens and economies. In this research we have analyzed the record of affordable housing policies and we see a consensus emerging about what works and what does not. Initiatives succeed when they are based on solid data and a clear understanding of how a city's housing markets serve households of all kinds. Successful initiatives also treat housing as part of a broader effort to incorporate lower-income groups into the lives of cities and open a path for poor residents to raise their incomes. Starting with such a foundation and using the cost-saving approaches we describe in the following chapters in a systematic way, cities can make real progress in narrowing the affordable housing gap.



Related MGI and McKinsey research



Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year (January 2013)

Just keeping pace with projected global GDP growth will require an estimated \$57 trillion in infrastructure investment between now and 2030—60 percent more than total spending over the past 18 years. Best practices, such as improving the selection of projects, streamlining their delivery, and making the most of existing infrastructure, could raise infrastructure productivity and save as much as \$1 trillion a year if scaled up globally.



Urban world: Cities and the rise of the consuming class (June 2012)

Cities have long been the world's economic dynamos, but today the speed and scale of their expansion is astonishing. MGI explores the phenomenon of urban growth, the one billion people in rapidly growing cities who will become consumers by 2025, and how these consumers will impact demand not only for individual products but also for infrastructure.



From poverty to empowerment: India's imperative for jobs, growth, and effective basic services (February 2014)

India has made encouraging progress in reducing its official poverty rate. But the nation has an opportunity to help more than half a billion people attain better living standards.



Preparing for China's urban billion (February 2009)

By pursuing a more concentrated urbanization path guided by action to boost urban productivity, China's local and national policy leaders would minimize the pressures and maximize the economic benefits of urban expansion. A two-part report details the scale, pace, and global implications of urbanization at the sector and city levels.



Building globally competitive cities: The key to Latin American growth (August 2011)

This report draws on tried and tested success stories from Latin America and around the world to identify tangible actions that the region's city leaders could take to address the highest-priority issues they face.



McKinsey Insight app

Explore insights from across McKinsey, MGI, and the McKinsey Quarterly—all delivered seamlessly to your mobile devices. Broaden your knowledge and widen your perspective on our latest thinking on the challenging issues facing senior leaders, spanning all industries, functions, and geographies. Available for both Apple and Android devices.

www.mckinsey.com/mgi

E-book versions of selected MGI reports are available at MGI's website, Amazon's Kindle bookstore, and Apple's iBookstore.

Download and listen to MGI podcasts on iTunes or at www.mckinsey.com/mgi/publications/multimedia/

McKinsey Global Institute
October 2014
Copyright © McKinsey & Company
www.mckinsey.com/mgi

 @McKinsey_MGI

 McKinseyGlobalInstitute

ANNEXE XII

SCHL

Le Marché sous la loupe, RMR de Montréal,
S'éloigner pour acheter: le déplacement en
vaut-il le coût?

Juin 2019

LE MARCHÉ SOUS LA LOUPE

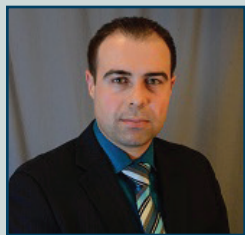
RMR de Montréal



SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

Date de diffusion : juin 2019

« Même en incluant les coûts du transport vers leur lieu de travail, les jeunes ménages qui quittent Montréal pour acheter une maison unifamiliale en banlieue continuent d'économiser. Il faudrait que ces ménages accordent une valeur relativement élevée au temps supplémentaire qu'ils passent à se rendre au travail pour annuler cette économie. Les maisons achetées en banlieue sont souvent aussi de plus grande taille et de construction plus récente. »



Francis Cortellino, économiste
Connaissance du marché, SCHL

ABONNEZ-VOUS MAINTENANT!

Recevez des notifications lorsque des publications de la SCHL sont diffusées ou mises à jour. Créez gratuitement un compte maSCHL pour obtenir un accès amélioré au site Web. Vous pourrez, par exemple, vous abonner en un seul clic aux rapports et tableaux dont vous avez besoin.

Créez votre [compte maSCHL](#) aujourd'hui!

S'éloigner pour acheter : le déplacement en vaut-il le coût?

Chaque année, des milliers de Montréalais déménagent en banlieue afin d'acheter une maison unifamiliale. Certaines zones de banlieue, telles que Laval et l'agglomération de Longueuil, perdent aussi des ménages au profit de secteurs encore plus éloignés. Certains de ces ménages continuent de travailler dans le secteur géographique où ils demeureraient auparavant, augmentant ainsi le coût et la durée de leurs déplacements.

Les ménages qui quittent Montréal vers la banlieue pour acheter une maison unifamiliale¹ bénéficient généralement d'un plus petit paiement hypothécaire, même en y incluant les frais de déplacement vers le lieu de travail. Pour les déménagements à l'intérieur de la banlieue, les résultats sont plus mitigés.

Les maisons unifamiliales achetées par les ménages qui partent vivre en banlieue ou dans des secteurs plus éloignés de la région métropolitaine sont souvent de plus grande taille et de construction plus récente.

Certes, les ménages qui quittent Montréal pour la banlieue consacrent plus d'heures aux déplacements vers leur travail, mais il leur faudrait accorder une valeur relativement élevée à ce temps supplémentaire pour annuler l'économie liée à l'achat d'une maison unifamiliale moins chère.

Chaque année, plusieurs ménages de la région de Montréal migrent d'un secteur à un autre de la métropole lors de l'achat d'une habitation. Un précédent *Marché sous la loupe* pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal² explore d'ailleurs l'ensemble de ces mouvements migratoires durant l'année 2016.

Les résultats indiquaient, entre autres, que plusieurs jeunes ménages (âgés de 25 à 44 ans) quittaient la ville Montréal pour acheter des maisons unifamiliales en banlieue, là où les habitations sont généralement moins chères.

Certaines zones de banlieue, telles que Laval et l'agglomération de Longueuil, perdaient aussi des ménages au profit de secteurs encore plus éloignés dans la RMR, pour la même raison : les propriétés y sont moins chères. Les plus récentes données de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) sur la migration de personnes (et non de ménages) semblent d'ailleurs indiquer que ces mouvements migratoires se sont poursuivis depuis 2016.

Certains ménages qui font le choix d'acheter des habitations dans des secteurs plus éloignés peuvent néanmoins continuer de travailler dans le secteur où ils résidaient auparavant, augmentant du même coup la durée et le coût de leurs déplacements. Dans ces circonstances, il devient intéressant de se demander si cette augmentation du temps et du coût de déplacement pourrait venir annuler les économies qui sont réalisées lors de l'achat d'une habitation moins chère.

Le présent rapport vise donc à examiner le compromis qui existe entre l'achat d'une habitation moins chère dans les secteurs de banlieue (ou plus éloignés) de la RMR, et l'augmentation du temps et du coût de déplacement vers le lieu de travail qui peut en résulter.

Afin d'assurer une meilleure comparabilité des résultats entre les différents secteurs, seules les données des ménages de 25 à 44 ans ayant décidé d'acquérir une maison unifamiliale³ sont utilisées. Ce groupe d'âge et ce type d'habitation sont au cœur des mouvements migratoires observés chez les ménages montréalais chaque année.

La première partie de ce *Marché sous la loupe* explore donc, dans un premier temps, quels sont les mouvements migratoires les plus fréquents entre les secteurs géographiques à l'intérieur du territoire montréalais. Plus précisément, sont examinés le secteur où la résidence a été achetée, le secteur où habitait le ménage avant l'achat de la maison, ainsi que le lieu de travail. Cette première étape permet de mettre l'emphase sur les mouvements migratoires que font réellement chaque année plusieurs ménages montréalais et d'éliminer ceux qui sont très peu observés, voire inexistant⁴.

Dans un deuxième temps, le rapport examine la différence entre le coût d'acquisition d'une maison unifamiliale pour des ménages qui ont acheté en banlieue (ou dans des secteurs plus éloignés de la RMR) et pour ceux qui n'ont pas fait ce choix. L'année de construction et le nombre de pièces dans ces maisons sont aussi analysés à des fins de comparaison.

Enfin, les coûts de déplacements vers le lieu de travail sont estimés afin de vérifier s'ils sont assez importants pour venir annuler les économies liées aux moindres coûts d'acquisition des maisons unifamiliales.

Plusieurs acheteurs en banlieue proviennent de la ville de Montréal

Dans cette section, nous examinons, pour chaque secteur géographique de la métropole, le lieu de travail des

ménages de 25 à 44 ans ainsi que la provenance (*lieu de résidence un an auparavant*) des ménages de ce même groupe d'âge qui ont acheté une maison unifamiliale. Les données ne portent que sur le soutien principal du ménage⁵, et non sur tous les membres qui le composent.

Comme les données du tableau I l'indiquent, la vaste majorité (87 %) des acheteurs de maisons unifamiliales⁶ de la ville de Montréal habitaient déjà ce secteur un an auparavant. Le même constat s'applique aux autres municipalités situées sur l'île de Montréal. À Laval, environ 60 % des acheteurs résidaient déjà dans cette municipalité, mais un autre 30 % provenaient de Montréal.

Sur la Rive-Nord aussi, la majorité des acheteurs habitaient déjà le secteur, mais 17 % et 12 % provenaient respectivement des villes de Montréal et de Laval. Sur la Rive-Sud, c'est presque 70 % des acheteurs qui habitaient déjà le secteur, mais un autre 20 % avaient traversé le fleuve en provenance de Montréal. Les données agrégées du tableau I ne permettent pas de voir qu'à l'intérieur de la Rive-Sud, des ménages quittent aussi l'agglomération de Longueuil pour aller s'établir ailleurs dans cette banlieue.

À Saint-Jean-sur-Richelieu⁷, une vaste majorité d'acheteurs habitaient déjà cette ville, mais une proportion non négligeable provenaient des autres secteurs de la Rive-Sud. Enfin, outre les acheteurs qui habitaient déjà Vaudreuil-Soulanges, ce secteur attirait plusieurs acheteurs de l'île de Montréal – non seulement de la ville de Montréal, mais aussi des municipalités situées à proximité, dans l'Ouest de l'île (le *West Island*).

Tableau 1 : Proportion (en %) des maisons unifamiliales achetées en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans par secteur géographique de la RMR de Montréal selon le secteur où ils habitaient un an auparavant

Lieu de résidence actuel / Lieu de résidence un an auparavant	Ville de Montréal	Île de Montréal (sans la ville de Montréal)	Laval	Rive-Nord	Rive-Sud	Saint-Jean-sur-Richelieu	Vaudreuil-Soulanges	Hors RMR
Ville de Montréal	87	2	2	2	1	0	1	6
Île de Montréal (sans la ville de Montréal)	72	16	2	2	1	0	1	6
Laval	30	0	59	5	1	0	0	4
Rive-Nord	17	1	12	62	2	0	0	5
Rive-Sud	20	0	1	0	68	1	0	8
Saint-Jean-sur-Richelieu	2	0	1	1	14	67	0	14
Vaudreuil-Soulanges	27	9	1	1	1	0	51	10

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Une analyse similaire comparant le lieu de résidence actuel des ménages de 25 à 44 ans propriétaires de maisons unifamiliales et leur lieu de travail donne des résultats semblables à ceux trouvés précédemment (tableau 2).

En effet, plusieurs ménages travaillent généralement dans le secteur où ils résident déjà. Par contre, la ville de Montréal est aussi le lieu de travail d'une grande partie des ménages vivant en banlieue. Par exemple, environ 50 % des ménages de Laval travaillaient à Montréal en 2016.

Des déplacements notables pour le travail entre des secteurs de banlieue sont aussi observés : 10 % des ménages de la Rive-Nord travaillent à Laval, 20 % des ménages de Saint-Jean-sur-Richelieu⁸ se déplacent pour le travail vers la Rive-Sud, alors que 50 % de ceux de Vaudreuil-Soulanges travaillent sur l'île de Montréal (dans la ville de Montréal ou la partie Ouest de l'île). Par ailleurs, même si les données agrégées du tableau 2 ne peuvent le démontrer, à l'intérieur de la Rive-Sud plusieurs ménages avaient comme lieu de travail l'agglomération de Longueuil.

À la lumière des données des deux derniers tableaux, on remarque que la ville de Montréal perd des acheteurs de maisons unifamiliales au profit des banlieues, même si elle demeure un pôle d'emploi important. Laval est dans une situation très semblable avec la Rive-Nord, tout comme l'agglomération de Longueuil avec le reste de la Rive-Sud. Un lien important entre le marché de l'habitation et le lieu de travail semble aussi exister entre Saint-Jean-sur-Richelieu et la Rive-Sud, tout comme entre Vaudreuil-Soulanges et l'île de Montréal.

Tableau 2 : Proportion (en %) des maisons unifamiliales appartenant à des ménages de 25 à 44 ans par secteur géographique de la RMR de Montréal selon le secteur géographique où ils travaillent

Lieu de résidence actuel / Lieu de travail *	Ville de Montréal	Île de Montréal (sans la ville de Montréal)	Laval	Rive-Nord	Rive-Sud	Saint-Jean-sur-Richelieu	Vaudreuil-Soulanges	Hors RMR et autres **
Ville de Montréal	68	8	3	2	3	0	0	16
Île de Montréal (sans la ville de Montréal)	65	11	3	1	3	0	0	16
Laval	48	7	23	5	1	0	0	16
Rive-Nord	28	3	11	32	1	0	0	23
Rive-Sud	36	3	1	0	38	1	0	20
Saint-Jean-sur-Richelieu	17	2	0	0	21	36	0	24
Vaudreuil-Soulanges	28	24	2	1	2	0	19	26

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

* Lieu de travail du soutien principal du ménage ayant un emploi entre le 1^{er} et le 7 mai 2016.

** Autres : ménages sans lieu de travail fixe ou qui travaillent à domicile.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

L'ensemble de ces constats nous permettent donc de faire la liste de tous les scénarios qui seront analysés dans ce rapport. Plus précisément, nous comparerons la situation des ménages de 25 à 44 ans qui décident de déménager en banlieue ou dans des secteurs plus éloignés pour acheter une maison unifamiliale,

s'éloignant ainsi de leur lieu de travail, par rapport à la situation des ménages qui ont aussi acheté une maison mais dont le secteur de résidence ou le lieu de travail n'a pas changé.

Par exemple, dans le premier scénario qui sera analysé (tableau 3), nous examinerons la situation des ménages de 25 à 44 ans qui ont

quitté Montréal pour acheter une maison unifamiliale à Laval, mais qui travaillent toujours à Montréal. Leur situation sera comparée à celle des ménages du même groupe d'âge qui ont acheté une maison à Montréal, qui demeuraient déjà à Montréal et dont le lieu de travail est aussi situé à Montréal.

Tableau 3 : Scénarios selon le lieu de résidence actuel, le lieu de résidence un an auparavant et le lieu de travail des ménages de 25 à 44 ans qui ont acheté une maison unifamiliale dans la RMR de Montréal en 2016

Scénario 1	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Laval	Ville de Montréal
Lieu de résidence un an auparavant	Ville de Montréal	Ville de Montréal
Lieu de travail	Ville de Montréal	Ville de Montréal
Scénario 2	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Rive-Nord	Ville de Montréal
Lieu de résidence un an auparavant	Ville de Montréal	Ville de Montréal
Lieu de travail	Ville de Montréal	Ville de Montréal
Scénario 3	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Rive-Sud	Ville de Montréal
Lieu de résidence un an auparavant	Ville de Montréal	Ville de Montréal
Lieu de travail	Ville de Montréal	Ville de Montréal
Scénario 4	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Rive-Nord	Laval
Lieu de résidence un an auparavant	Laval	Laval
Lieu de travail	Laval	Laval
Scénario 5	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Vaudreuil-Soulanges	Île de Montréal
Lieu de résidence un an auparavant	Île de Montréal	Île de Montréal
Lieu de travail	Île de Montréal	Île de Montréal
Scénario 6	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Rive-Sud (en excluant l'agglomération de Longueuil)	Agglomération de Longueuil
Lieu de résidence un an auparavant	Agglomération de Longueuil	Agglomération de Longueuil
Lieu de travail	Agglomération de Longueuil	Agglomération de Longueuil
Scénario 7	Achat dans un nouveau secteur	Achat dans le même secteur
Lieu de résidence actuel	Saint-Jean-sur-Richelieu	Rive-Sud
Lieu de résidence un an auparavant	Rive-Sud	Rive-Sud
Lieu de travail	Rive-Sud	Rive-Sud

Source : SCHL

Au total, sept différents scénarios seront étudiés⁹. Dans la prochaine section, ces scénarios seront utilisés afin d'examiner le coût d'acquisition d'une maison unifamiliale pour ces différents groupes de ménages.

Les économies sur le coût d'acquisition d'une maison unifamiliale varient selon les secteurs

Dans cette section, nous examinons le coût d'acquisition des maisons unifamiliales pour les ménages de 25 à 44 ans selon les scénarios évoqués précédemment. Pour nous permettre de mieux mesurer l'ampleur de ce coût, le paiement hypothécaire mensuel figure aussi dans les tableaux¹⁰ (tableaux 4 à 10). Les secteurs de Laval, de la Rive-Nord et de la Rive-Sud sont aussi décomposés en différentes sous-zones géographiques, afin d'obtenir les résultats les plus fins possible.

La définition des zones géographiques et la méthodologie utilisée pour déterminer le coût des maisons unifamiliales sont respectivement décrites aux pages 19 et 21. Néanmoins, afin de mettre un peu plus en contexte les résultats, mentionnons que les coûts des maisons utilisés dans cette section proviennent d'une évaluation (financière) que font eux-mêmes les ménages de leur propriété.

Des résultats fondés sur d'autres mesures du coût des maisons unifamiliales sont aussi disponibles en annexe, ce qui permet d'avoir une meilleure idée de la sensibilité des résultats selon les différentes mesures utilisées. Sauf pour quelques secteurs géographiques¹¹, l'utilisation de ces autres indicateurs pour déterminer la valeur des maisons unifamiliales ne change pas beaucoup les conclusions présentées dans cette section.

Ainsi, les résultats indiquent que les ménages ayant quitté Montréal pour acheter une maison à Laval (tableau 4) ou sur la Rive-Sud (tableau 6) épargnaient environ 500 \$ par mois sur le paiement hypothécaire. Les montants variaient cependant à l'intérieur de ces mêmes secteurs.

Par exemple, l'économie était plus petite (210 \$) pour les ménages qui avaient déménagé dans l'agglomération de Longueuil (zone 3 Rive-Sud), mais plus grande (830 \$) pour ceux qui étaient allés vivre à l'extrémité ouest (zone 1 Rive-Sud : Beauharnois, Châteauguay, Mercier, etc.).

Toujours à l'ouest de la métropole, la migration des ménages de l'île de Montréal vers Vaudreuil-Soulanges leur permettait d'économiser environ 560 \$ sur le paiement hypothécaire mensuel lors de l'achat d'une maison unifamiliale (tableau 8).

Tableau 4 : Scénario 1 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Valeur médiane* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel médian* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (Montréal moins Laval)
Laval	292 543	1 424	493
Zone 1 Laval	288 686	1 406	512
Zone 2 Laval	298 792	1 455	463
Zone 3 Laval	313 148	1 525	393
Ville de Montréal	393 876	1 918	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Les ménages montréalais de 25 à 44 ans qui empruntaient un autre chemin, soit celui de la Rive-Nord (tableau 5), épargnaient environ 650 \$ par mois sur le paiement hypothécaire de leur maison.

L'économie était par contre beaucoup plus grande (955 \$) pour les ménages qui s'établissaient dans le Nord-Ouest de la Rive-Nord (zone 2 Rive-Nord : Mirabel, Saint-Jérôme, etc.) que pour ceux qui avaient acheté dans la partie centrale (200 \$)¹², soit à Blainville,

Rosemère, Sainte-Thérèse, etc. (zone 3 Rive-Nord). Néanmoins, notons ici que l'utilisation d'une autre source de données sur la valeur des maisons unifamiliales (annexe 2) diminue l'économie obtenue en emménageant dans la zone 2, mais augmente celle pour la zone 3.

Les mouvements intra-banlieue pouvaient aussi permettre d'épargner sur les obligations hypothécaires mensuelles. En effet, les ménages

qui quittaient Laval pour d'autres secteurs de la Rive-Nord économisaient environ 170 \$ par mois (tableau 7). Toutefois, c'était surtout le cas pour les ménages optant d'aller vivre dans la partie Ouest de la Rive-Nord (zones 1 et 2 de la Rive-Nord), et beaucoup moins pour ceux qui déménageaient dans la partie Est, soit de Boisbriand à Mascouche-Repentigny environ (zones 3 et 4 de la Rive-Nord)¹³.

Tableau 5 : Scénario 2 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Valeur médiane* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel médian* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (Montréal moins Rive-Nord)
Rive-Nord	261 237	1 272	646
Zone 1 Rive-Nord	244 562	1 191	727
Zone 2 Rive-Nord	197 736	963	955
Zone 3 Rive-Nord	352 782	1 718	200
Zone 4 Rive-Nord	255 734	1 245	673
Zone 5 Rive-Nord	247 621	1 206	712
Ville de Montréal	393 876	1 918	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 6 : Scénario 3 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Valeur médiane* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel médian* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (Montréal moins Rive-Sud)
Rive-Sud	294 869	1 436	482
Zone 1 Rive-Sud	223 568	1 088	830
Zone 2 Rive-Sud	293 323	1 428	490
Zone 3 Rive-Sud	350 698	1 707	210
Zone 4 Rive-Sud	274 194	1 335	583
Zone 5 Rive-Sud**	358 771	1 747	171
Zone 6 Rive-Sud	297 588	1 449	469
Ville de Montréal	393 876	1 918	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Pour la zone 5, valeur moyenne de la maison unifamiliale et paiement hypothécaire moyen (les valeurs moyennes de Montréal ont aussi été utilisées dans ce cas précis).

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 7 : Scénario 4 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Laval

Lieu de résidence actuel	Valeur médiane* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel médian* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (Laval moins Rive-Nord)
Rive-Nord	255 267	1 243	169
Zone 1 Rive-Nord	245 009	1 193	219
Zone 2 Rive-Nord	226 985	1 105	307
Zone 3 Rive-Nord	274 001	1 334	78
Zone 4 Rive-Nord	363 557	1 770	-358
Zone 5 Rive-Nord	--	--	--
Laval	289 959	1 412	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

*Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 8 : Scénario 5 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – île de Montréal

Lieu de résidence actuel	Valeur médiane* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel médian* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (île de Montréal moins Vaudreuil-Soulanges)
Vaudreuil-Soulanges	300 297	1 462	557
Île de Montréal	414 796	2 020	s.o.

s.o. : sans objet.

*Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

C'est une tout autre histoire pour les ménages qui quittaient l'agglomération de Longueuil pour s'installer ailleurs sur la Rive-Sud (tableau 9). Dans leur cas, le paiement hypothécaire¹⁴ par mois était de 540 \$ moins cher. Toutefois, il est important ici de mentionner que l'utilisation d'une autre source de données pour la valeur des maisons unifamiliales fait disparaître une partie de cette économie. Les résultats pour ce scénario doivent donc être utilisés et interprétés avec prudence.

Enfin, l'achat d'une maison à Saint-Jean-sur-Richelieu par des ménages provenant de la Rive-Sud (tableau 10) permettrait de diminuer les obligations hypothécaires mensuelles d'environ 185 \$. Le nombre d'observations pour ce scénario étant plus faible, nous ne pouvons malheureusement pas ventiler ce résultat selon les différentes zones de la Rive-Sud.

Ainsi, l'ensemble des résultats précédents indiquent que, généralement, les ménages qui s'éloignent pour acheter une

maison unifamiliale vont épargner sur le paiement hypothécaire. Mais est-ce que les maisons achetées par les ménages qui changent de secteur, et qui font ainsi des économies, partagent des caractéristiques similaires avec les maisons des ménages qui demeurent dans la même zone géographique?

Tableau 9 : Scénario 6 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – Rive-Sud sans l'agglomération de Longueuil

Lieu de résidence actuel	Valeur moyenne* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (agglomération de Longueuil moins Rive-Sud)
Rive-Sud (excluant l'agglomération de Longueuil)	314 726	1 532	543
Zone 1 Rive-Sud	--	--	--
Zone 2 Rive-Sud	324 406	1 579	496
Zone 3 Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.
Zone 4 Rive-Sud	262 951	1 280	795
Zone 5 Rive-Sud**	340 645	1 659	417
Zone 6 Rive-Sud	331 871	1 616	460
Agglomération de Longueuil	426 251	2 075	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

Étant donné que l'agglomération de Longueuil fait partie de la Rive-Sud, des rajustements ont dû être faits aux données. Cela explique l'utilisation de la moyenne et non de la médiane comme pour les autres tableaux.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 10 : Scénario 7 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – Rive-Sud

Lieu de résidence actuel	Valeur médiane* (\$) des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Paiement hypothécaire mensuel médian* (\$), maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans en 2016	Différence dans le paiement hypothécaire (Rive-Sud moins Saint-Jean-sur-Richelieu)
Saint-Jean-sur-Richelieu	256 445	1 249	184
Rive-Sud	294 200	1 432	s.o.

s.o. : sans objet.

Étant donné le plus faible nombre d'observations, les données sont présentées pour l'ensemble des zones de la Rive-Sud seulement.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Comme les données du tableau 11 le démontrent, les ménages qui avaient quitté Montréal pour s'établir en banlieue profitaient de maisons unifamiliales plus récentes, mais aussi dotées d'un plus grand nombre de pièces (et possiblement d'une plus grande superficie). La Rive-Nord se distinguait grandement de Montréal : près de 50 % des maisons y ont été construites il y a moins de 20 ans, et environ 75 % comptaient au moins 7 pièces. Malheureusement, avec les données disponibles, il nous est impossible de savoir si la superficie des terrains était aussi plus grande

dans les secteurs de banlieue, bien qu'il soit très probable que ce soit le cas.

Le même constat s'applique aux ménages ayant quitté Laval pour s'établir plus loin sur la Rive-Nord (tableau 12). Ces ménages bénéficiaient de maisons unifamiliales plus récentes et aussi dotées d'un plus grand nombre de pièces.

L'écart le plus marquant dans l'année de construction des maisons était observé entre l'île de Montréal et Vaudreuil-Soulanges (tableau 13). Plus de la moitié des maisons achetées

dans ce dernier secteur avaient moins de 20 ans, alors que ce n'était le cas que pour 10 % des maisons acquises sur l'île de Montréal.

Les maisons unifamiliales de l'île de Montréal étaient aussi plus petites qu'à Vaudreuil-Soulanges. Par contre, ce résultat ne s'appliquait pas nécessairement aux municipalités situées dans l'Ouest de l'île de Montréal, car environ les trois quarts des maisons unifamiliales de ce secteur possèdent au moins 7 pièces, ce qui est de loin supérieur aux autres zones géographiques de la RMR.

Tableau 11 : Scénarios 1, 2 et 3 : Lieu de résidence un an auparavant – ville de Montréal *
Proportion (%) de maisons unifamiliales achetées en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans selon l'année de construction et le nombre de pièces

Lieu de résidence actuel	% de maisons achetées construites entre 1996 et 2016	% de maisons achetées ayant plus de 7 pièces
Laval	22	62
Rive-Nord	47	72
Rive-Sud	37	69
Ville de Montréal	11	44

*L'information sur le lieu de travail n'est pas disponible pour ce tableau.

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 12 : Scénario 4 : Lieu de résidence un an auparavant – ville de Laval *
Proportion (%) de maisons unifamiliales achetées en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans selon l'année de construction et le nombre de pièces

Lieu de résidence actuel	% de maisons achetées construites entre 1996 et 2016	% de maisons achetées ayant plus de 7 pièces
Rive-Nord	50	76
Laval	35	65

*L'information sur le lieu de travail n'est pas disponible pour ce tableau.

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 13 : Scénario 5 : Lieu de résidence un an auparavant – île de Montréal *
Proportion (%) de maisons unifamiliales achetées en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans selon l'année de construction et le nombre de pièces

Lieu de résidence actuel	% de maisons achetées construites entre 1996 et 2016	% de maisons achetées ayant plus de 7 pièces
Vaudreuil-Soulanges	56	64
Île de Montréal	10	50

*L'information sur le lieu de travail n'est pas disponible pour ce tableau.

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Les ménages ayant quitté l'agglomération de Longueuil pour les autres secteurs de la Rive-Sud ont fait l'acquisition de maisons unifamiliales plus récentes que s'ils étaient restés dans leur ancien secteur de résidence (tableau 14). Toutefois, le nombre de pièces était relativement similaire. Enfin, peu de différences semblaient exister entre les maisons acquises à Saint-Jean-sur-Richelieu et sur la Rive-Sud (tableau 15).

Cette partie de l'analyse montre que les ménages de 25 à 44 ans ayant déménagé en banlieue (ou des secteurs plus éloignés de la RMR) pour acheter une maison unifamiliale ont généralement bénéficié d'un plus petit paiement hypothécaire et trouvé une maison probablement plus récente et plus grande.

Néanmoins, un tel déménagement dans un nouveau secteur de la RMR peut aussi se traduire par une augmentation du temps et du coût de déplacement vers le lieu de travail. La prochaine section examine donc plus en détail ces coûts de déplacement, afin d'évaluer s'ils peuvent venir amoindrir ou annuler les économies réalisées sur le paiement hypothécaire.

Malgré les coûts de déplacement, les ménages qui quittent Montréal pour acheter en banlieue économisent

Dans la section précédente, nous avons examiné les différences dans les paiements hypothécaires associés à une maison unifamiliale achetée par

les ménages de 25 à 44 ans selon les divers scénarios proposés. Dans la présente section, nous ajoutons à ces paiements hypothécaires les coûts de déplacement vers le lieu de travail.

Une note méthodologique à cet effet se trouve à la page 22. Pour mettre les résultats un peu plus en contexte, mentionnons que les coûts de déplacement ne sont calculés que pour le soutien principal du ménage. L'inclusion des coûts de déplacement d'un autre membre du ménage, le cas échéant, pourrait donc venir altérer les conclusions présentées dans cette section, plus particulièrement si ces coûts supplémentaires diffèrent grandement entre ces deux personnes dans chacun des scénarios étudiés. Dans le cas où ces coûts seraient relativement similaires, les résultats de cette section en seraient par contre très peu affectés.

**Tableau 14 : Scénario 6 : Lieu de résidence un an auparavant – agglomération de Longueuil*
Proportion (%) de maisons unifamiliales achetées en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans
selon l'année de construction et le nombre de pièces**

Lieu de résidence actuel	% de maisons achetées construites entre 1996 et 2016	% de maisons achetées ayant plus de 7 pièces
Rive-Sud (excluant l'agglomération de Longueuil)	48	69
Agglomération de Longueuil	25	69

*L'information sur le lieu de travail n'est pas disponible pour ce tableau.

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

**Tableau 15 : Scénario 7 : Lieu de résidence un an auparavant – Rive-Sud*
Proportion (%) de maisons unifamiliales achetées en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans
selon l'année de construction et le nombre de pièces**

Lieu de résidence actuel	% de maisons achetées construites entre 1996 et 2016	% de maisons achetées ayant plus de 7 pièces
Saint-Jean-sur-Richelieu	36	73
Rive-Sud	34	71

*L'information sur le lieu de travail n'est pas disponible pour ce tableau.

Les maisons unifamiliales incluent les immeubles à revenu.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Les tableaux 16 à 18 présentent ces nouveaux résultats pour les ménages ayant quitté Montréal pour s'établir en banlieue (respectivement à Laval, sur la Rive-Nord et sur la Rive-Sud). Les données sur les différences de paiements hypothécaires présentées dans la section précédente, qui excluent les frais de déplacement, s'y trouvent aussi à des fins de comparaisons (deuxième colonne des tableaux).

En incluant les coûts de déplacement, l'analyse montre que l'écart dans les paiements hypothécaires entre la ville de Montréal et la banlieue s'amenuise, mais demeure positif. Pour les trois grands secteurs de banlieue étudiés, l'écart dans les obligations

hypothécaires, après déduction des frais de déplacement vers le lieu de travail, devient d'environ 400 \$ par mois.

C'est sur la Rive-Nord que l'ajout des frais de transport a le plus grand impact, car la différence dans les paiements hypothécaires passe d'environ 650 \$ à seulement 380 \$ (tableau 17). Cela s'explique essentiellement par le fait que les ménages de la Rive-Nord qui travaillent à Montréal doivent se déplacer sur une plus longue distance, mais c'est aussi parce qu'ils utilisent plus l'automobile que les ménages des autres secteurs de banlieue¹⁵.

Dans certains secteurs plus éloignés de la Rive-Nord, comme celui qui inclut les municipalités de Mirabel et de Saint-Jérôme (zone 2 Rive-Nord), l'inclusion des coûts de déplacement diminue grandement la différence dans les paiements hypothécaires (de 950 à 380 \$)¹⁶. Par ailleurs, l'utilisation d'une autre mesure de la valeur des maisons unifamiliales (annexe 2) fait disparaître presque totalement cette économie sur le paiement hypothécaire.

Le même constat s'applique à d'autres secteurs plus éloignés de la Rive-Nord, tels que la zone 5 qui inclut Saint-Lin-des-Laurentides et l'Assomption, entre autres.

Tableau 16 : Scénario 1 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Laval	493	382
Zone 1 Laval	512	359
Zone 2 Laval	463	365
Zone 3 Laval	393	258
Ville de Montréal	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 17 : Scénario 2 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Rive-Nord	646	383
Zone 1 Rive-Nord	727	631
Zone 2 Rive-Nord	955	377
Zone 3 Rive-Nord	200	-64
Zone 4 Rive-Nord	673	410
Zone 5 Rive-Nord	712	241
Ville de Montréal	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 18 : Scénario 3 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Rive-Sud	482	397
Zone 1 Rive-Sud	830	656
Zone 2 Rive-Sud	490	400
Zone 3 Rive-Sud	210	155
Zone 4 Rive-Sud	583	306
Zone 5 Rive-Sud	171	40
Zone 6 Rive-Sud	469	237
Ville de Montréal	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

*Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

**Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Les ménages de 25 à 44 ans qui ont quitté la ville de Montréal et la partie Ouest de l'île pour Vaudreuil-Soulanges bénéficiaient toujours d'un paiement hypothécaire moins élevé, même en incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail. Par contre, cette économie fondait environ de moitié après l'inclusion de ces frais (tableau 20).

Pour ce qui est des mouvements intra-banlieue (tableaux 19, 21 et 22), les résultats varient d'un secteur à l'autre. Pour les ménages ayant quitté Laval pour la Rive-Nord,

l'inclusion des frais de déplacement fait disparaître pratiquement toutes les économies sur les paiements hypothécaires. Vivre dans certains secteurs de la Rive-Nord – par exemple dans le secteur de Mirabel et Saint-Jérôme (zone 2 Rive-Nord) – devient d'ailleurs plus coûteux que si le ménage avait plutôt acheté à Laval¹⁷.

Pour les ménages ayant décidé de s'installer plus loin sur la Rive-Sud après avoir quitté l'agglomération de Longueuil (tableau 21), l'ajout des coûts de déplacement diminue d'environ 130 \$ l'économie sur le

paiement hypothécaire. Toutefois, rappelons ici que l'utilisation d'une autre source de données pour la valeur des maisons unifamiliales (annexe 2) fait disparaître une grande partie de ces économies. Les résultats pour ce scénario doivent donc être utilisés et interprétés avec prudence.

Enfin, les ménages de 25 à 44 ans qui ont quitté la Rive-Sud pour acheter une maison unifamiliale à Saint-Jean-sur-Richelieu ne bénéficient plus d'aucune économie lorsqu'on inclut les frais de déplacement vers le lieu de travail (tableau 22).

Tableau 19 : Scénario 4 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Laval

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Rive-Nord	169	28
Zone 1 Rive-Nord	219	118
Zone 2 Rive-Nord	307	-174
Zone 3 Rive-Nord	78	-43
Zone 4 Rive-Nord	-358	-499
Zone 5 Rive-Nord	--	--
Ville de Laval	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

*Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

**Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 20 : Scénario 5 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – île de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Vaudreuil-Soulanges	557	284
Island of Montréal	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 21 : Scénario 6 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – agglomération de Longueuil

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Rive-Sud (excluant l'agglomération de Longueuil)	543	410
Zone 1 Rive-Sud	--	--
Zone 2 Rive-Sud	496	383
Zone 3 Rive-Sud	s.o.	s.o.
Zone 4 Rive-Sud	795	662
Zone 5 Rive-Sud	417	284
Zone 6 Rive-Sud	460	307
Agglomération de Longueuil	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 22 : Scénario 7 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – Rive-Sud

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de déplacement vers le lieu de travail**
Saint-Jean-sur-Richelieu	184	-48
Rive-Sud	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Cette dernière section a démontré que généralement, les ménages ayant quitté Montréal pour acheter une maison en banlieue bénéficient d'un plus petit paiement hypothécaire, même en incluant les frais de déplacement vers le lieu de travail.

Pour les mouvements intra-banlieue, les résultats étaient beaucoup plus mitigés. Rappelons par contre que les maisons unifamiliales achetées dans les secteurs de banlieue plus éloignés étaient souvent plus récentes et de plus grande taille.

Outre les coûts de transport, les ménages qui partent pour la banlieue ou pour des secteurs plus éloignés doivent aussi généralement consacrer plus de temps par mois à leurs déplacements vers leur lieu de travail. La prochaine section examine donc plus en détail cet aspect.

À moins d'accorder une grande valeur à leur temps, les ménages qui quittent Montréal pour acheter en banlieue réalisent toujours des économies

Il a été établi jusqu'ici que les ménages de 25 à 44 ans qui quittent Montréal pour acheter une maison en banlieue réalisent des économies sur le paiement hypothécaire, même en incluant les frais de déplacement accrus vers le lieu de travail. Souvent, le temps de déplacement augmente lui aussi pour ces ménages.

Par exemple, un ménage qui quitte Montréal pour s'établir à Laval consacre chaque mois 10 heures

de plus qu'un ménage¹⁸ montréalais (tableau 23) à ses déplacements vers son lieu de travail¹⁹.

Par contre, ce même ménage épargne 382 \$ sur le paiement hypothécaire de sa maison (en incluant les frais de déplacement). Ainsi, pour annuler cette économie et la différence entre acheter une maison à Laval ou à Montréal pour ce ménage²⁰, celui-ci devrait accorder au temps supplémentaire consacré à ses déplacements une valeur horaire minimale de 38 \$ (382 \$ divisé par 10 heures). À titre de comparaison, le salaire horaire moyen pour un employé à temps plein en 2016 dans les régions administratives faisant partie de la RMR de Montréal oscillait entre 23 et 28 \$²¹.

Autrement dit, en utilisant l'exemple précédent, lorsqu'un ménage accorde peu de valeur au temps supplémentaire qu'il consacre pour se rendre à son lieu de travail, l'économie qu'il réalise sur les paiements hypothécaires (incluant les frais de déplacement) sera très peu touchée par ce temps.

Par contre, si le ménage accorde une très grande valeur à son temps, de plus longs déplacements vers le travail pourraient réduire ou faire disparaître l'économie sur les obligations hypothécaires d'une maison achetée à Laval plutôt qu'à Montréal.

Tableau 23 : Scénario I : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Laval	382	10,0	38,2
Zone 1 Laval	359	10,0	35,9
Zone 2 Laval	365	10,0	36,5
Zone 3 Laval	258	0,7	387,0
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Les résultats pour la Rive-Nord et la Rive-Sud (tableaux 24 et 25) indiquent que la valeur horaire minimale des déplacements est respectivement de 35 \$ et de 55 \$. Par contre, ces résultats pouvaient varier selon les secteurs à l'intérieur ces deux zones.

Par exemple, les ménages pour qui il y avait un grand écart du côté des paiements hypothécaires ou un faible écart du côté du temps de déplacement affichaient des valeurs horaires minimales relativement élevées. Autrement dit, il faudrait

que ces ménages qui ont quitté Montréal pour la banlieue accordent beaucoup de valeur à leur temps pour que l'option d'acheter une maison en banlieue ne représente plus une source d'économie.

Tableau 24 : Scénario 2 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Nord	383	10,5	36,4
Zone 1 Rive-Nord	631	20,1	31,4
Zone 2 Rive-Nord	377	20,4	18,5
Zone 3 Rive-Nord	-64	10,5	-6,1
Zone 4 Rive-Nord	410	10,3	39,7
Zone 5 Rive-Nord	241	10,0	24,1
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

*Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

**Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 25 : Scénario 3 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Sud	397	7,2	55,1
Zone 1 Rive-Sud	656	6,7	97,4
Zone 2 Rive-Sud	400	10,5	38,2
Zone 3 Rive-Sud	155	7,0	22,1
Zone 4 Rive-Sud	306	3,8	80,5
Zone 5 Rive-Sud	40	20,3	2,0
Zone 6 Rive-Sud	237	20,5	11,5
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

*Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

**Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Les ménages qui étaient partis vivre à Vaudreuil-Soulanges (tableau 27) ne consacraient pas nécessairement plus de temps à leurs déplacements vers leur lieu de travail que ceux qui vivaient sur l'île de Montréal. Par conséquent, le temps de déplacement n'avait pas vraiment d'incidence importante sur les résultats.

Les résultats pour les autres scénarios, ceux de la migration intra-banlieue, sont indiqués à des fins de référence (tableaux 26, 28 et 29). Étant donné que la différence dans les paiements hypothécaires est souvent minime (voire négative), et que les temps de déplacement sont plus grands pour les ménages vivant dans des secteurs éloignés, les valeurs

horaires minimales sont soit petites, soit négatives. Autrement dit, inclure les coûts de déplacement ne faisait déjà pas beaucoup de différence dans les obligations hypothécaires mensuelles, et ajouter du temps supplémentaire aux déplacements vers le lieu de travail ne fait qu'accentuer cette situation.

Tableau 26 : Scénario 4 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Laval

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Nord	28	9,8	2,9
Zone 1 Rive-Nord	118	6,5	18,1
Zone 2 Rive-Nord	-174	13,3	-13,1
Zone 3 Rive-Nord	-43	10,1	-4,3
Zone 4 Rive-Nord	-499	6,5	-76,4
Zone 5 Rive-Nord	--	--	--
Ville de Laval	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 27 : Scénario 5 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – île de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Vaudreuil-Soulanges	284	0,5	532,5
Île de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 28 : Scénario 6 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – agglomération de Longueuil

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen * (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail **	Différence dans le temps mensuel moyen (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Sud (excluant l'agglomération de Longueuil)	410	3,3	123,0
Zone 1 Rive-Sud	--	--	--
Zone 2 Rive-Sud	383	2,1	179,5
Zone 3 Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.
Zone 4 Rive-Sud	662	2,9	225,7
Zone 5 Rive-Sud	284	2,3	121,7
Zone 6 Rive-Sud	307	5,5	55,5
Agglomération de Longueuil	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 29 : Scénario 7 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – Rive-Sud

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian * (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail **	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Saint-Jean-sur-Richelieu	-48	6,9	-7,0
Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Conclusion

Chaque année, des milliers de jeunes montréalais déménagent en banlieue afin d'acheter une maison unifamiliale, là où les habitations sont moins chères. Certaines zones de banlieue, telles que Laval et l'agglomération de Longueuil, perdent aussi des ménages au profit de secteurs encore plus éloignés de la RMR. Certains de ces ménages continuent de travailler dans le secteur géographique où ils demeuraient auparavant, ce qui fait augmenter le coût et la durée de leurs déplacements.

Il en ressort que les ménages qui quittent Montréal pour la banlieue bénéficient généralement d'un plus petit paiement hypothécaire, même en y incluant les frais de déplacement. Pour les mouvements à l'intérieur de la banlieue, les résultats sont plus

mitigés. En revanche, les maisons unifamiliales achetées par les ménages qui déménageaient en banlieue ou des secteurs plus éloignés de la RMR étaient souvent de plus grande taille et de construction plus récente.

Enfin, même si les ménages qui quittent Montréal pour la banlieue consacrent plus d'heures à leurs déplacements vers le travail, il faudrait qu'ils accordent une valeur relativement élevée à ce temps pour faire disparaître l'économie liée à l'achat d'une maison unifamiliale moins chère. Qui plus est, lorsqu'une institution financière détermine l'admissibilité à un prêt hypothécaire, la valeur accordée par le ménage à son temps personnel ne constitue pas un intrant important, comme peut l'être le prix de l'habitation et le revenu du ménage.

Au cours des prochaines années, si le prix des maisons unifamiliales sur l'île de Montréal continue d'augmenter à un rythme plus rapide qu'en banlieue²², tout laisse croire que ce mouvement migratoire sera appelé à se poursuivre. Par ailleurs, le développement des technologies favorisant le travail à domicile, ainsi que de nouveaux modes de transport collectif dans la région de Montréal qui diminuerait le coût et/ou le temps de déplacement vers le lieu de travail, permettront sans doute aussi aux ménages qui migrent en banlieue de réaliser des économies encore plus grandes lors de l'achat d'une habitation (en incluant les frais de déplacement).

Définition des secteurs géographiques

Ville de Montréal

Île de Montréal

Montréal, Baie-d'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, L'Île-Dorval, Mont-Royal, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville, Westmount

Laval

Ouest de Laval

Sélection de secteurs recensement.

Centre de Laval

Sélection de secteurs recensement.

Est de Laval

Sélection de secteurs recensement.

Rive-Nord

Zone 1 Rive-Nord (Ouest de la Rive-Nord)

Deux-Montagnes, Oka, Pointe-Calumet, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, Saint-Eustache, Saint-Joseph-du-Lac, Saint-Placide

Zone 2 Rive-Nord (Nord-Ouest de la Rive-Nord)

Gore, Saint-Colomban, Saint-Jérôme, Mirabel

Zone 3 Rive-Nord (Centre de la Rive-Nord)

Blainville, Boisbriand, Lorraine, Rosemère, Sainte-Thérèse, Bois-des-Filion, Sainte-Anne-des-Plaines

Zone 4 Rive-Nord (Centre-Est de la Rive-Nord)

Terrebonne, Mascouche, Charlemagne, Repentigny

Zone 5 Rive-Nord (Est de la Rive-Nord)

Saint-Lin-Laurentides, L'Assomption, Lavaltrie, L'Épiphanie (ville et paroisse), Saint-Sulpice

Rive-Sud

Zone 1 Rive-Sud (Ouest de la Rive-Sud)

Beauharnois, Châteauguay, Léry, Mercier, Saint-Isidore

Zone 2 Rive-Sud (Centre-Ouest de la Rive-Sud)

Delson, Saint-Constant, Sainte-Catherine, Saint-Mathieu, Saint-Philippe, Candiac, La Prairie

Zone 3 Rive-Sud (agglomération de Longueuil)

Brossard, Saint-Lambert, Longueuil, Boucherville, Saint-Bruno-de-Montarville

Zone 4 Rive-Sud (Est de la Rive-Sud)

Varenes, Verchères, Saint-Amable, Sainte-Julie

Zone 5 Rive-Sud (Centre-Est et Sud-Est de la Rive-Sud)

Carignan, Chambly, Richelieu, Saint-Mathias-sur-Richelieu

Zone 6 Rive-Sud (Sud-Est de la Rive-Sud)

Beloeil, McMasterville, Mont-Saint-Hilaire, Otterburn Park, Saint-Basile-le-Grand, Saint-Mathieu-de-Beloeil

Saint-Jean-sur-Richelieu

Vaudreuil-Soulanges

Coteau-du-Lac, Hudson, Les Cèdres, Les Coteaux, L'Île-Cadieux, L'Île-Perrot, Notre-Dame-de-L'Île-Perrot, Pincourt, Pointe-des-Cascades, Saint-Lazare, Saint-Zotique, Terrasse-Vaudreuil, Vaudreuil-Dorion, Vaudreuil-sur-le-Lac

Note méthodologique

Valeur des maisons unifamiliales achetées par les ménages

Dans ce rapport, nous utiliserons trois valeurs différentes pour le prix des maisons unifamiliales achetées en 2016 (une dans la partie centrale du rapport, les deux autres en annexe). Deux de ces valeurs proviennent d'une estimation que font les ménages de la valeur de leur logement lors du recensement. Plus précisément, les ménages doivent répondre à la question suivante du questionnaire du recensement (version détaillée)²³ :

« Si vous vendiez ce logement aujourd'hui, combien penseriez-vous en tirer? »

Étant donné que le présent rapport n'examine que la situation des ménages qui ont acquis leur propriété au cours des derniers mois²⁴, il est fort probable que cette valeur reportée soit près du prix payé quelque temps auparavant. Il est toutefois toujours possible que cette estimation que font les ménages de la valeur de leur maison soit quelque peu erronée, mais le fait que leur maison a été acquise quelques mois avant seulement devrait limiter cette source d'erreur.

La valeur médiane des maisons unifamiliales achetées par des ménages de 25 à 44 ans provient donc de cette estimation tirée des données du recensement. C'est cette valeur qui est utilisée dans la partie centrale du rapport.

Afin d'obtenir cette valeur, il a toutefois fallu rajuster les données. En effet, les données disponibles indiquaient a priori non seulement la valeur des maisons unifamiliales achetées, mais aussi celle des immeubles à revenu.

Il a donc été nécessaire d'ajuster les données afin d'exclure la valeur des immeubles à revenu, pour se concentrer sur celle des maisons unifamiliales²⁵. Au final, les données indiquent, comme on pourrait s'y attendre, que la valeur des maisons unifamiliales rapportée par les ménages est plus élevée sur l'île de Montréal et moins élevée pour les banlieues les plus éloignées. Pour la plupart des secteurs étudiés, les valeurs estimées par les ménages sont généralement assez proches de celles observées dans les grands secteurs de Montréal pendant l'année 2016²⁶.

Quant à lui, le paiement hypothécaire lié à ces maisons unifamiliales a été déterminé selon les hypothèses suivantes : mise de fonds de 5 %, période d'amortissement de 25 ans et taux hypothécaire fixe de 3,7 %²⁷. À des fins de simplification, les taxes foncières et scolaires ne sont pas incluses dans ces calculs.

Enfin, tandis que les résultats présentés dans la partie centrale de ce rapport utilisent les valeurs médianes pour les maisons unifamiliales seulement, les tableaux disponibles dans l'annexe I présentent les mêmes résultats, mais en incluant aussi les immeubles à revenu (en plus des maisons unifamiliales)²⁸.

Dans la deuxième annexe, la dernière valeur utilisée pour les maisons unifamiliales est le prix médian de toutes les transactions de maisons unifamiliales²⁹ conclues en 2016, provenant du registre foncier³⁰ et présenté pour chacun des secteurs étudiés.

L'utilisation de ces trois valeurs différentes pour les maisons unifamiliales (une dans la partie centrale du texte, les deux autres en annexe) nous permet ainsi d'avoir une meilleure idée de la sensibilité des résultats dans chacun des scénarios analysés.

Note méthodologique

Évaluation des coûts de déplacement vers le lieu de travail

À partir des données du Recensement de 2016 de Statistique Canada, nous avons utilisé les distances médianes (en km) et les modes de transport empruntés par les ménages³¹ pour chacun des secteurs géographiques à l'étude afin d'établir un coût pondéré de déplacement vers le lieu de travail. La pondération a été effectuée selon le poids relatif de chaque moyen de transport utilisé³².

Ces estimations reposent sur l'hypothèse d'un navetteur unique utilisant un seul mode de transport. Autrement dit, il nous est impossible de déterminer si chaque membre d'un ménage utilise son propre moyen de transport pour se déplacer vers le lieu de travail, par exemple dans le cas d'un couple qui utiliserait deux automobiles. Seul le moyen de transport le plus important utilisé³³ par le soutien principal du ménage est donc évalué.

Les modes de transport possibles sont les suivants : automobile³⁴ (que la personne soit conductrice ou passagère), train de banlieue, autobus ou métro et transport actif (marche, bicyclette, etc.).

En 2016, le coût d'utilisation d'un véhicule au Québec était de 0,50 \$ par kilomètre selon les calculs de la Directive sur les voyages du Conseil national mixte³⁵, qui tiennent compte de toutes les dépenses liées à l'utilisation d'un véhicule. Nous avons présumé que les navetteurs se déplaçaient deux fois par jour pour faire le trajet aller-retour au travail, 20 jours de travail par mois, pour un total de 40 trajets simples par mois.

Le coût d'utilisation du train de banlieue a été estimé à partir des zones tarifaires et des tarifs d'un titre TRAM 2016 sur le réseau *exo*³⁶. Pour les secteurs géographiques dont les municipalités se trouvaient dans différentes zones tarifaires, le coût mensuel a été pondéré selon l'importance de l'utilisation du transport en commun dans chacune de ces municipalités³⁷.

Le coût d'utilisation du métro ou des autobus a été estimé à partir des tarifs pour les titres de transport mensuels sur le réseau, avec pour destination le centre-ville de Montréal (selon les scénarios étudiés). Pour certains scénarios, il était relativement simple d'associer le tarif d'un titre de transport du lieu de résidence au lieu de travail.

Par contre, pour d'autres scénarios, certaines hypothèses ont dû être utilisées sur le titre de transport employé. Rappelons qu'il existe plus de 700 titres de transport différents dans la région de Montréal³⁸, d'où la nécessité d'utiliser différentes hypothèses. Néanmoins, le mode de transport métro/autobus était généralement beaucoup moins fréquent que l'automobile et le train de banlieue dans ces cas, ce qui limite par conséquent l'impact que pourrait avoir l'utilisation d'hypothèses erronées sur le coût total de déplacement.

Enfin, nous avons supposé qu'aucun coût explicite n'était engagé par les personnes utilisant un mode de transport actif (vélo, marche, etc.)³⁹. Le coût du déplacement vers le lieu de travail associé à chaque mode de transport a ensuite été multiplié par son poids relatif pour chaque secteur géographique à l'étude afin d'obtenir le coût total de déplacement.

Annexe I

Dans les tableaux de cette annexe, la valeur médiane (sauf exception) des maisons unifamiliales achetées dans la RMR de Montréal en 2016 par des ménages de 25 à 44 ans inclut aussi les immeubles à revenu.

Tableau 1 : Scénario 1 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Laval	708	597	10,0	59,7
Zone 1 Laval	727	574	10,0	57,4
Zone 2 Laval	676	578	10,0	57,8
Zone 3 Laval	604	469	0,7	703,5
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 2 : Scénario 2 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Nord	893	630	10,5	59,8
Zone 1 Rive-Nord	967	871	20,1	43,4
Zone 2 Rive-Nord	1 208	630	20,4	30,9
Zone 3 Rive-Nord	437	173	10,5	16,5
Zone 4 Rive-Nord	922	659	10,3	63,8
Zone 5 Rive-Nord	963	492	10,0	49,2
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Annexe I (suite)

Tableau 3 : Scénario 3 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Sud	719	634	7,2	88,1
Zone 1 Rive-Sud	1 091	919	6,7	136,5
Zone 2 Rive-Sud	719	630	10,5	60,2
Zone 3 Rive-Sud	438	383	7,0	54,7
Zone 4 Rive-Sud	844	567	3,8	149,2
Zone 5 Rive-Sud	570	300	20,3	14,8
Zone 6 Rive-Sud	725	494	20,5	24,1
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails. Paiement moyen (et non médian) pour la zone 5 de la Rive-Sud.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 4 : Scénario 4 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Laval

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Nord	201	60	9,8	6,1
Zone 1 Rive-Nord	243	143	6,5	21,9
Zone 2 Rive-Nord	342	-139	13,3	-10,4
Zone 3 Rive-Nord	107	-14	10,1	-1,4
Zone 4 Rive-Nord	-332	-472	6,5	-72,2
Zone 5 Rive-Nord	--	--	--	--
Ville de Laval	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Annexe I (suite)

Tableau 5 : Scénario 5 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – île de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Vaudreuil-Soulanges	723	450	0,5	843,7
Île de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 6 : Scénario 6 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – agglomération de Longueuil

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel moyen (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Sud (excluant l'agglomération de Longueuil)	548	416	3,3	124,8
Zone 1 Rive-Sud	--	--	--	--
Zone 2 Rive-Sud	490	378	2,1	177,2
Zone 3 Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Zone 4 Rive-Sud	800	667	2,9	227,4
Zone 5 Rive-Sud	427	294	2,3	126,0
Zone 6 Rive-Sud	471	319	5,5	57,7
Agglomération de Longueuil	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet. -- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 7 : Scénario 7 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – Saint-Jean-sur-Richelieu

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Saint-Jean-sur-Richelieu	196	-36	6,9	-5,2
Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Annexe 2

Dans les tableaux de cette annexe, les données sur la valeur médiane (sauf exception) des maisons unifamiliales proviennent des transactions enregistrées au registre foncier en 2016⁴⁰.

Tableau 1 : Scénario 1 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Laval	365	261	10,0	26,1
Zone 1 Laval	--	--	--	--
Zone 2 Laval	--	--	--	--
Zone 3 Laval	--	--	--	--
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 2 : Scénario 2 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Nord	594	331	10,5	31,4
Zone 1 Rive-Nord	623	528	20,1	26,3
Zone 2 Rive-Nord	625	47	20,4	2,3
Zone 3 Rive-Nord	438	174	10,5	16,7
Zone 4 Rive-Nord	546	283	10,3	27,4
Zone 5 Rive-Nord	828	357	10,0	35,7
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Annexe 2 (suite)

Tableau 3 : Scénario 3 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Sud	438	353	7,2	49,0
Zone 1 Rive-Sud	726	553	6,7	82,1
Zone 2 Rive-Sud	463	373	10,5	35,7
Zone 3 Rive-Sud	326	271	7,0	38,7
Zone 4 Rive-Sud	490	211	3,8	55,7
Zone 5 Rive-Sud	382	251	20,3	12,3
Zone 6 Rive-Sud	438	207	20,5	10,1
Ville de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails. Paiement moyen (et non médian) pour la zone 5 de la Rive-Sud.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 4 : Scénario 4 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – ville de Laval

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Nord	229	-31	9,8	-3,1
Zone 1 Rive-Nord	258	38	6,5	5,9
Zone 2 Rive-Nord	260	-340	13,3	-25,5
Zone 3 Rive-Nord	73	-167	10,1	-16,5
Zone 4 Rive-Nord	181	-79	6,5	-12,2
Zone 5 Rive-Nord	--	--	--	--
Ville de Laval	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Annexe 2 (suite)

Tableau 5 : Scénario 5 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – île de Montréal

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Vaudreuil-Soulanges	584	312	0,5	585,0
Île de Montréal	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 6 : Scénario 6 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – agglomération de Longueuil

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel moyen (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel moyen incluant les coûts de transport soit nulle
Rive-Sud (excluant l'agglomération de Longueuil)	270	137	3,3	41,1
Zone 1 Rive-Sud	--	--	--	--
Zone 2 Rive-Sud	195	82	2,1	38,4
Zone 3 Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Zone 4 Rive-Sud	270	137	2,9	46,7
Zone 5 Rive-Sud	155	22	2,3	9,4
Zone 6 Rive-Sud	200	47	5,5	8,5
Agglomération de Longueuil	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

-- : non disponible.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

Tableau 7 : Scénario 7 : Lieu de résidence un an auparavant et lieu de travail actuel – Rive-Sud

Lieu de résidence actuel	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$)	Différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian* (\$) incluant les coûts de transport vers le lieu de travail**	Différence dans le temps mensuel médian (h) consacré aux déplacements vers le lieu de travail	Valeur horaire minimale (\$/h) du temps requis pour que la différence dans le paiement hypothécaire mensuel médian incluant les coûts de transport soit nulle
Saint-Jean-sur-Richelieu	207	-25	6,9	-3,6
Rive-Sud	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

s.o. : sans objet.

* Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales pour plus de détails.

** Voir la note méthodologique sur le calcul des coûts de déplacement.

Sources : Statistique Canada (Recensement de 2016) et SCHL (calculs)

NOTES EN FIN DE DOCUMENT

- ¹ Maisons individuelles, jumelées et en rangée. Voir la note méthodologique sur la valeur des logements achetés pour plus de détails.
- ² *Marché sous la loupe* de la RMR de Montréal, juin 2018.
- ³ Maisons individuelles, jumelées et en rangée. Voir la note méthodologique sur la valeur des logements achetés pour plus de détails.
- ⁴ Par exemple, étant donné que très peu de mouvements migratoires sont observés entre la Rive-Nord et la Rive-Sud de Montréal, tant pour l'achat d'une habitation que pour le lieu de travail, la situation des ménages qui déménagent d'un secteur à l'autre ne sera pas analysée.
- ⁵ Dans tout ce rapport, les données portent sur le soutien principal du ménage. Selon Statistique Canada, le soutien principal du ménage est la « première personne dans le ménage indiquée comme étant quelqu'un qui effectue le paiement du loyer ou de l'hypothèque [du prêt hypothécaire], ou des taxes, ou de l'électricité, etc., pour le logement. » <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/households-menage020-fra.cfm> (19 mars 2019).
- ⁶ Incluent aussi les immeubles à revenu.
- ⁷ Étant donné que Saint-Jean-sur-Richelieu a été ajouté au territoire de la RMR de Montréal en 2016 seulement, il a été décidé de ne pas l'inclure dans la zone de la Rive-Sud afin de pouvoir examiner avec plus de détails les données concernant ce secteur.
- ⁸ Voir la note de bas de page 7.
- ⁹ Dans le scénario 5, nous avons combiné la ville de Montréal et l'île de Montréal (sans la ville de Montréal) étant donné que ces deux secteurs sont liés à Vaudreuil-Soulanges en ce qui concerne l'achat de maisons et le lieu de travail.
- ¹⁰ Voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales.
- ¹¹ Plus précisément, l'utilisation d'autres mesures de la valeur des maisons unifamiliales modifie de façon plus marquée les résultats des zones 2, 3 et 5 de la Rive-Nord, ainsi que des zones 3 et 5 de la Rive-Sud.
- ¹² Par contre, lorsque les prix médians provenant du registre foncier sont utilisés (et non les valeurs du recensement – voir la note méthodologique sur la valeur des maisons unifamiliales et l'annexe 2), l'économie sur le paiement hypothécaire dans la zone 2 de la Rive-Nord est plus faible (625 \$) et celle de la zone 3 est plus élevée (438 \$).
- ¹³ Cependant, lorsque les prix médians provenant du registre foncier sont utilisés (et non les valeurs du recensement – voir l'annexe 2), l'économie sur le paiement hypothécaire dans la zone 4 de la Rive-Nord est plus élevée et est même en territoire positif (+180 \$).
- ¹⁴ Moyen et non médian.
- ¹⁵ L'automobile est généralement le moyen de transport qui engendre les frais de déplacement les plus élevés dans cette étude.
- ¹⁶ Par contre, lorsque les prix médians provenant du registre foncier sont utilisés (et non les valeurs du recensement – voir l'annexe 2), l'économie sur le paiement hypothécaire dans la zone 2 de la Rive-Nord est de seulement 50 \$ environ si l'on inclut les frais de déplacement.
- ¹⁷ Par contre, lorsque les prix médians provenant du registre foncier sont utilisés (et non les valeurs du recensement – voir l'annexe 2), l'économie sur le paiement hypothécaire dans la zone 4 de la Rive-Nord est plus élevée et est légèrement en territoire positif (+40 \$).
- ¹⁸ Une fois de plus, les données portent seulement sur le soutien principal du ménage.
- ¹⁹ Le temps de déplacement médian est pour tous les types de modes de transport utilisés. Le calcul exclut les ménages sans lieu de travail fixe ou qui travaillent à domicile. Nous avons présumé que les navetteurs se déplaçaient deux fois par jour pour faire le trajet aller-retour au travail, 20 jours de travail par mois, pour un total de 40 trajets simples par mois.
- ²⁰ En supposant que le ménage n'a pas de préférence pour la ville ou la banlieue, et que le lieu de résidence qu'il privilégie n'est pas non plus fonction des caractéristiques (année de construction, nombre de pièces, etc.) de la maison achetée.

- ²¹ Moyenne du salaire horaire versé aux employés à temps plein par régions administratives (île de Montréal, Laval, Lanaudière, Laurentides). Source : Statistique Canada.
- ²² Voir le *Baromètre FCIQ du marché résidentiel* du quatrième trimestre pour la RMR de Montréal, <https://www.fciq.ca/pdf/bar/201804-bar-mtl.pdf>
- ²³ Formulaire du recensement de 2016, question F10d), http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Instr_f.pl?Function=getInstrum entList&Item_Id=295122&UL=IV (20 mars 2019).
- ²⁴ Entre mai 2015 et mai 2016.
- ²⁵ Les données du recensement permettent d'obtenir, pour chacun des secteurs à l'étude, la proportion de maisons unifamiliales et la proportion d'immeubles à revenu achetés par les ménages de 25 à 44 ans. Par ailleurs, les données sur le prix médian des maisons unifamiliales et des immeubles à revenu sont aussi disponibles dans le registre foncier (source : JLR) pour chacun de ces secteurs. Avec ces deux informations, soit le poids des transactions d'immeubles à revenu par rapport à celles des maisons unifamiliales, ainsi que l'écart entre le prix médian de ces deux types de logements, il a été possible d'estimer une valeur seulement pour les maisons unifamiliales dans chacun des secteurs à l'étude. Cet ajustement a eu plus d'impact dans la ville de Montréal, où les maisons et les immeubles à revenu se partagent environ 50 % des transactions. En banlieue, plus de 90 % de ces transactions sont conclues dans le segment des unifamiliales.
- ²⁶ Selon les données du registre foncier (source : JLR). Les données pour les secteurs géographiques plus petits (par exemple les sous-secteurs de la Rive-Nord et de la Rive-Sud) montraient généralement des écarts plus importants entre les valeurs médianes obtenues dans le recensement et les prix médians du registre foncier.
- ²⁷ Taux moyen des prêts hypothécaires à 5 ans pendant cette période. Source : Banque du Canada.
- ²⁸ Autrement dit, sans l'ajustement des données visant à isoler la valeur des maisons unifamiliales, qui a été fait précédemment.
- ²⁹ Donc, pas seulement les transactions des ménages de 25 à 44 ans.
- ³⁰ De juin 2015 à mai 2016. Sources : JLR et SCHL (calculs).
- ³¹ Les ménages sans lieu de travail fixe ou qui travaillent à domicile ont été exclus de l'analyse.
- ³² Autrement dit, si l'automobile est le moyen de transport le plus utilisé, c'est ce moyen qui aura le plus grand impact (le poids le plus important) sur le coût total de déplacement.
- ³³ Par exemple, si un ménage utilise son automobile quelques minutes afin de se rendre à une gare pour prendre un train de banlieue vers Montréal, le moyen de transport principal serait le train de banlieue.
- ³⁴ Ce qui inclut camions, fourgonnettes, etc.
- ³⁵ Conseil national mixte (2016). Taux par kilomètre, <https://www.njccnm.gc.ca/directive/d10/v10/s97/sv30/fr> (4 avril 2019).
- ³⁶ Afin de calculer le coût mensuel, nous avons divisé le coût annuel des titres de transport par 12 mois. Cela représente une petite économie par rapport au coût mensuel.
- ³⁷ Données disponibles pour chaque municipalité sur le site Web du profil du Recensement de 2016, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F> (4 avril 2019).
- ³⁸ <https://exo.quebec/fr/titres-tarifs> (4 avril 2019).
- ³⁹ Inclut aussi les motocyclettes, les mobyettes, etc.
- ⁴⁰ De juin 2015 à mai 2016. Sources : JLR et SCHL (calculs).

LA SCHL AIDE LES CANADIENS A REpondre A LEURS BESOINS EN MATIERE DE LOGEMENT.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) aide les Canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement depuis plus de 70 ans. En tant qu'autorité en matière d'habitation au Canada, elle contribue à la stabilité du marché de l'habitation et du système financier, elle vient en aide aux Canadiens dans le besoin et elle fournit des résultats de recherches et des conseils impartiaux aux gouvernements, aux consommateurs et au secteur de l'habitation du pays. La SCHL exerce ses activités en s'appuyant sur trois principes fondamentaux : gestion prudente des risques, solide gouvernance d'entreprise et transparence.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez consulter le site Web de la SCHL à www.schl.ca ou suivez-nous sur [Twitter](#), [LinkedIn](#), [Facebook](#), [Instagram](#) et [YouTube](#).

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone, au 1-800-668-2642, ou par télécopieur, au 1-800-245-9274. De l'extérieur du Canada, composez le 613-748-2003 (téléphone) ou le 613-748-2016 (télécopieur).

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le 1-800-668-2642.

© 2019, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La SCHL autorise toute utilisation raisonnable du contenu de la présente publication, à la condition toutefois que ce soit à des fins personnelles, pour des recherches d'affaires ou d'intérêt public, ou encore dans un but éducatif. Elle accorde le droit d'utiliser le contenu à titre de référence générale dans des analyses écrites ou dans la présentation de résultats, de conclusions ou de prévisions, et de citer de façon limitée les données figurant dans la présente publication. La SCHL autorise également l'utilisation raisonnable et restreinte du contenu de ses rapports dans des publications commerciales, sous réserve des conditions susmentionnées. Elle conserve toutefois le droit d'exiger, pour une quelconque raison, l'interruption d'une telle utilisation.

Chaque fois que le contenu d'une publication de la SCHL est utilisé, y compris les données statistiques, il faut en indiquer la source comme suit :

Source : SCHL (ou, selon le cas, « Adaptation de données provenant de la SCHL »), titre de la publication, année et date de diffusion.

À défaut de quoi ledit contenu ne peut être reproduit ni transmis à quiconque. Lorsqu'une organisation se procure une publication, elle ne doit pas en donner l'accès à des personnes qui ne sont pas à son emploi. La publication ne peut être affichée, que ce soit en partie ou en totalité, dans un site Web qui serait ouvert au public ou accessible à des personnes qui ne travaillent pas directement pour l'organisation. Pour obtenir la permission d'utiliser le contenu de la présente publication de la SCHL à toute fin autre que les fins de référence générale susmentionnées ou de reproduire de grands extraits ou l'intégralité de la présente publication de la SCHL, veuillez transmettre une demande de reproduction de document protégé par droits d'auteur au Centre du savoir sur le logement à l'adresse centre_du_savoir_logement@schl.ca. Veuillez fournir les renseignements suivants : titre de la publication, année et date de diffusion.

Sans limiter la portée générale de ce qui précède, il est interdit de traduire un extrait de publication sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Les renseignements, analyses et opinions contenus dans cette publication sont fondés sur diverses sources jugées fiables, mais leur exactitude ne peut être garantie, et ni la Société canadienne d'hypothèques et de logement ni ses employés n'en assument la responsabilité.

Marché de l'habitation : notre savoir à votre service

LES PUBLICATIONS ET RAPPORTS SONT OFFERTS EN LIGNE

Des données et des analyses locales, régionales et nationales sur la conjoncture des marchés et les tendances futures.

- Bulletin mensuel d'information sur le logement
- Évaluation du marché de l'habitation
- Le marché sous la loupe
- Actualités habitation – Tableaux
- Perspectives du marché de l'habitation – Canada
- Perspectives du marché de l'habitation : Faits saillants – régions du Nord
- Perspectives du marché de l'habitation – Canada et grands centres
- Données provisoires sur les mises en chantier
- Rapports sur le marché locatif : Faits saillants – Canada et provinces
- Rapports sur le marché locatif – grands centres
- Rapports sur les résidences pour personnes âgées
- Rapport Tendances du crédit hypothécaire et du crédit à la consommation

TABLEAUX DE DONNÉES EN LIGNE

- Données sur le financement et la titrisation
- Caractéristiques des ménages
- Données sur le marché de l'habitation
- Indicateurs du marché de l'habitation
- Données sur la dette hypothécaire et la dette à la consommation
- Données sur le marché locatif

Obtenez tout de suite l'information dont vous avez besoin!

Voyez les tendances, informations et recherches les plus récentes sur le site schl.ca/marchedelhabitation

PORTAIL DE L'INFORMATION SUR LE MARCHÉ DE L'HABITATION

Les données sur l'habitation comme vous les voulez.

- ✓ Guichet unique
- ✓ Versions pour ordinateur et appareils mobiles
- ✓ Données par quartier

schl.ca/portailmh

POUR VOUS ABONNER, CLIQUEZ

Recevez des notifications lorsque des publications de la SCHL sont diffusées ou mises à jour. Créez gratuitement un compte maSCHL pour obtenir un accès amélioré au site Web. Vous pourrez, par exemple, vous abonner en un seul clic aux rapports et tableaux dont vous avez besoin.

**Créez votre compte maSCHL
aujourd'hui!**

L'Observateur du logement au Canada

On y présente, sous forme de feuillets et de vidéos :

- Analyses et données; • Observations pertinentes;
- Des mises à jour sur les conditions et les tendances en matière de logement, et bien plus encore

Abonnez-vous dès aujourd'hui pour demeurer informé!

www.schl.ca/observateur



ANNEXE XIII

DIVERSES ANALYSES SUR LES STRATÉGIES D'INCLUSION

BERTOLET, D. ET A. DURNING
Inclusionary Zoning: The Most Promising or
Counterproductive of Affordable Housing Policies,
Sightline Institute
2016

Home » Research » Housing & Urbanism » Articles » [Inclusionary Zoning: The Most Promising—or Counter-productive—of All Housing Policies](#)

<https://www.sightline.org/2016/11/29/inclusionary-zoning-the-most-promising-or-counter-productive-of-all-housing-policies/>

INCLUSIONARY ZONING: THE MOST PROMISING—OR COUNTER-PRODUCTIVE—OF ALL HOUSING POLICIES

Great good or great bad, depending on design.



Author: [Dan Bertolet](#) and [Alan Durning](#) (@danbertolet) on November 29, 2016 at 6:30 am

Imagine two towns, both committed to helping their low-income residents but short on funding for social services. Both decide to require retailers to sell 5 or 10 percent of their wares at steeply discounted prices to families who qualify for benefits: milk, jeans, refrigerators, whatever. But they do it two different ways.

The first town flat-out forces stores to do it, giving them nothing back in exchange. The place gets a little better for the lowest-income families who qualified for the discount, but there are other unintended, but inevitable, consequences that hurt the whole community. Retail is highly competitive, so only the most profitable shops can afford to sell a share of their products at a loss. Lots of stores go out of business, and surviving stores tend to be ones with bigger markups and higher prices: Nordstrom, not Payless; Whole Foods, not Safeway. Prices for everybody not qualified for discounts go up. Even for those who receive the discounts, there are fewer places to shop and marked-down supplies are limited. The town overall becomes less prosperous.

The second town also requires “inclusionary pricing”—the same 5 or 10 percent discounts to qualifying families—but this town also compensates stores with economic benefits of comparable value: they can build a bigger shop than otherwise allowed under local laws; add

profitable new ventures, such as liquor sales; dispense with **expensive parking lots** that were otherwise required; and win exemptions from certain taxes. In this community, retailers come out even and stay in business. The money they lose on their inclusionary sales is balanced out by gains from new benefits. Families with lower incomes shop where everyone else does, in a range of stores. Unlike the town that does not balance out the cost of its inclusionary pricing, this second town makes sure low-income families can thrive and be part of the local social fabric without shuttering stores and pushing up prices for those who don't get the discount—keeping the whole community thriving and intact.

These hypothetical towns may strain belief. But as illustrations, they provide an apt analogy for the **potential benefits and pitfalls of inclusionary zoning**. Inclusionary zoning (IZ) is the same principle applied not to shopping but to housing. It requires builders to lease or sell a share of their new homes at below-market prices to families and individuals whose low incomes qualify them for it. Some communities balance out these affordability mandates while some do not—a difference that makes all the difference.

IZ done right, IZ done wrong

IZ done right—balancing new requirements with equal benefits to homebuilders, called “offsets” by urban planners—holds immense promise, because although where you *shop* does not matter much to how your life unfolds, **where you live certainly does**. Empirical research **now demonstrates** that among the best things society can do for families with lower incomes and wealth, **and especially for their children**, is to enable them to live in “**high-opportunity neighborhoods**”: neighborhoods with excellent public schools, access to good jobs, high levels of public safety, and public amenities such as parks and libraries.

Without new homebuilding, IZ can effectively freeze neighborhoods in architectural amber.



IZ balanced with offsets is more than an affordable housing policy. It's a policy for **opening opportunity** to those long denied it. It's a bold approach to **integrating neighborhoods by class**; over time, it would give chances to a substantial share of people with lower incomes and wealth to live in opportunity-rich areas otherwise affordable only to people with greater means. If the offset for developers takes the form of permission to build extra apartments—extra density—IZ is also a path beyond carbon: compact, walkable, bikable, transit-rich communities may be the most effective antidote to internal-combustion-based transportation yet discovered.

Yet few policies that cities have legal authority to adopt on their own hold so much potential for doing good if they're done right but also for doing so much ill if they're done wrong. If IZ imposes costs that it doesn't sufficiently offset, it will suppress homebuilding. Without new homebuilding, IZ can effectively freeze neighborhoods in architectural amber, choke off housing choices, inflate home prices, **accelerate the displacement of working families**, **erect walls to**

opportunity and inclusion, and forestall both density and affordability. Done wrong, IZ is a curse.

The two main obstacles to getting IZ done right

Though the argument for IZ with benefits to balance costs that we've just summarized is not controversial among most housing analysts and economists, it is deeply at odds with popular perceptions. Many people active in local politics—including many neighborhood groups, social justice advocates, politicians, and ordinary voters—seem convinced that developers make so much money they can **easily absorb the costs** of subsidizing rent for a share of their tenants. Go to any community meeting on housing in a prosperous city in Cascadia or beyond, and you're likely to hear statements along the lines of: "Developers make huge profits and need to pay their fair share." "If landlords weren't gouging tenants, we wouldn't have to force them." "We need affordable housing, and they're just going to have to pony up."

No, real estate developers don't win many popularity contests, and sticking it to them holds great appeal for many. The truth is, though, imposing IZ not balanced with offsets sticks it to the community, not developers. IZ without offsets will cause developers to build fewer homes—but only temporarily. When the paucity of construction yields a worsening shortage of housing, the heightened competition for homes pushes rents up that much faster. Once housing prices rise enough to make up for the expense of the new IZ rules, developers resume construction. But now every home-seeker in town has to pay more for her home, not just during the slowdown in building but ever after.

Other IZ advocates make a more nuanced argument. They do not criticize developers or landlords, do not assume outsized profits, and do not aim to punish them for their purported greed. Rather, they argue that homebuilders can cover the full costs of IZ by **paying less for development sites**. This argument has just enough truth in it to require examination. But in the end, it—just like the developers-are-rich-so-make-them-do-it argument—collapses under scrutiny. In this article, we take these arguments apart, piece by piece, but first, we fill in some details about how IZ works.

IZ: How and where it works across North America

IZ leverages private dollars, rather than scarce public ones

Inclusionary zoning is an increasingly popular response to the housing affordability squeeze in prospering North American cities. As sources of funding for housing subsidies in the United States **have been drying up**, IZ has gained favor because it provides subsidized housing without tapping strapped municipal budgets.

Nearly 500 municipalities across the continent have adopted IZ rules of one kind or another; California and New Jersey account for almost two-thirds of the programs. In Washington State, the Seattle-area cities of **Redmond, Kirkland, and Kenmore** have adopted IZ, and Seattle is currently **developing a new IZ policy**. Last spring, Oregon repealed a 17-year-old ban on IZ, and

in response, [Portland has already proposed an IZ program](#). About a third of the cities in the Metro Vancouver, BC, region [have IZ in place](#), including [Vancouver proper](#) since 1988. This month Los Angeles became the latest major US city to [join the IZ club](#).

IZ takes many forms

The requirements of IZ programs vary. In Boston, for example, [13 percent of the units in new buildings](#) must be offered at rent [affordable to a household earning 70 percent of the area median income](#) (\$62,000 for a household of three). New York City requires [20 percent affordable units for 80 percent of area median income](#) (\$78,000 for a household of three). Some cities allow developers to pay a comparable [fee in lieu](#) of providing subsidized units in their buildings; that money funds affordable housing projects elsewhere.

To compensate for the cost of the affordability mandates—whether that’s subsidized units or an in-lieu fee—good IZ policies are balanced with “offsets” for homebuilders. Typical offsets include expedited permitting, fee waivers, tax abatements, modified development standards, density bonuses (typically height increases), and reduced parking requirements. Seattle’s proposed Mandatory Housing Affordability program, for example, is [coupled to modest upzones](#) that give builders the opportunity to create more valuable buildings to help them manage the cost of including subsidized homes. [New York City allows a 33 percent increase in building size](#). In contrast, San Francisco offers [nothing at all to offset](#) the financial encumbrance of its IZ requirements.

IZ’s impacts are difficult to assess

A handful of empirical studies have attempted to assess the real-world performance of IZ programs, and not surprisingly, the results are inconclusive ([here is a literature review](#))—not surprising because isolating the effects of IZ is a triply daunting prospect. First, IZ programs are mostly municipal (city-based), while their effects spill outward into whole housing markets, which are metropolitan (regional) in scale. Second, IZ programs tend to be modest, and their effects are difficult to discern from the background noise of other policies and changing economic conditions. Third, some IZ programs are well-designed with balanced offsets, and some are not. If the value of the offsets negates the expense of the subsidized housing, a finding of no measurable effects on the housing market is just what you would expect (for examples, [see this previous discussion](#)). Indeed, a common thread in the literature is that [offsets matter](#):

Programs with no offsets can lead to lower overall numbers of units produced.... Programs in strong housing markets that have predictable rules, well-designed cost offsets, and flexible compliance alternatives tend to be the most effective.

IZ's potential performance can also be gauged at the project scale using standard real estate economics. For example, the [New York City Housing Development Corporation](#) recently commissioned a [study of that city's IZ policy](#). The report corroborates the importance of offsets, concluding that “[IZ] requirements work best... where returns are aided by the revenue from additional units allowed by changes in zoning.” Furthermore, feasibility “requires the availability of a 421-a benefit,” a valuable city property tax exemption that also functions as an IZ offset. (For those interested in running the numbers on IZ and offsets, try one of these [online calculators](#).)

The rules of risk versus return

Like any financial investment, private housing development is ruled by one equation: risk versus return. Developers, like them or not, build homes when they expect their income from rents or sales to cover all the costs of building (from land acquisition to lawyers, architects, engineers, construction materials, contractors, marketing, and interest on their loans) and still provide them a surplus that justifies the risk.

And the risk is considerable. A few things going wrong—a major construction defect, a slump in the market, a lawsuit, a delay in permitting—can easily lead to losses or even bankruptcy. Regulations that impose costs on developers worsen the risk-reward ratio and ultimately result in fewer new homes built.

Regulations that impose costs on developers worsen the risk-reward ratio and ultimately result in fewer new homes built.



In specific instances, a developer may be willing to take on a project even after its potential profit has been pared down by un-offset IZ. But overall housing production does not behave in such a binary fashion, as if there's a certain profit threshold at which development turns off and on like a light switch. No, the sum of real estate development decisions across a city is probabilistic. The rate of new housing constructed is proportional to the potential payoff. Reduce the incentive to build by imposing new requirements for reduced-price units, and you get less housing.

In cities such as Seattle and Portland, where a housing shortage and white-hot local economies are driving up prices fast, [construction is currently booming](#). Still, the number of new homes is trailing the ballooning pool of home seekers. Any slowdown in construction will raise prices even faster. Housing development rendered infeasible by added regulatory costs becomes feasible again if and when climbing prices boost the proposed building's future income high enough to make up for those added costs. Developers wait it out. The real losers in this dynamic are the [people with low incomes who are priced out of the city](#) because homebuilding was delayed.

No free lunch with investors

Can developers wriggle out of the cardinal rules of real-estate economics, so that any net expenses imposed by IZ do no harm to housing affordability? Can they just eat the cost, with no ill effects? The short answer is, almost always, no. Here's the long answer.

In most cases, investors, not developers, establish the required return on investment for housing construction. Banks will not lend to fund construction if the potential returns are low. Investors always have the option of directing their capital to investments with better return/risk profiles. They might, for example, divert their funds to an apartment project in a neighboring municipality or move it from real-estate loans to business loans or some entirely different type of investment. The same goes for the few developers with pockets deep enough to finance their own projects: if more lucrative options present themselves, why build homes?

Two ways to meet investors' demands

To satisfy investors and lenders, developers must find a way to maintain sufficient return on investment when faced with added costs, and there are only two ways they can do that: (1) increase the income derived from the building or (2) reduce the cost of developing it.

The first option—setting higher rents or sales prices—typically isn't an option at all. Competition among renters or buyers (a.k.a., "the market") establishes how much they will pay, and developers are already assuming that their projects will deliver the maximum market price. No investor would take seriously a developer proposing a project that can only pay for itself by charging above-market rents. In a slim minority of cases, it may be possible for developers to make up for added costs by modifying their apartment designs to command higher rents. If so, IZ will undermine its own intent by driving up average market rents—the city gets more "luxury" homes and fewer homes affordable to the average working family. But such cases are rare, because developers already search for the most profitable building design.

That leaves the second option, namely, cutting the cost of development. Can developers make cheaper buildings? Not by much. They have no choice but to pay market rates for labor and materials. Sure, some developers manage to squeeze more out of a dollar than others, but competition among them already creates immense pressure to maximize efficiency and cut expenses. The adoption of IZ doesn't suddenly open a door to closets full of new cost-saving techniques.

Of course another way developers can cut costs is to accept smaller paychecks, and in the end, that's what they all do when hit with unforeseen expenses—it's a high-risk business. But before a development project begins, all the *foreseen* expenses go into a developer's spreadsheets, and they all come down to the bottom line. Expenses imposed by IZ without balancing offsets can only cut so far into the paycheck before developers will take a pass altogether and build no new homes at all. This effect is, again, not like a light switch: on average, the smaller the potential paycheck, the less likely it is that a developer will pursue construction. Some developers will still build, but not as many, and across a whole metropolitan housing market, prices will rise.

Landowners don't have to eat IZ's costs either

The one remaining major outlay is for land, and developers *can* decide how much they are willing to offer for that. The maximum price a developer will bid for land—**known as residual land value**—is set by how much is left in a project's total budget after all the other development expenses are covered. If IZ drags down the balance sheet, a developer will have less to spend on the land, and the residual land value—the maximum land price that still allows a profitable development—drops accordingly (see diagram below).

But there's a catch: sellers do not have to accept lower prices.



Net costs imposed by inclusionary zoning reduce the price developers can pay for land.



Original Sightline Institute graphic, available under our [free use policy](#).

Consider a hypothetical small commercial property owned by someone who hopes to sell out and retire but needs to accumulate a big enough nest egg before he can do so. The sooner he gets the requisite offer, the sooner he can sell. If the city enacts a new IZ program that cuts what developer can pay for land by, say, 20%—a price hit likely in the range of half a million dollars for a small apartment development site—that owner will likely hold off on selling. He will bide his time and continue collecting the commercial rent until housing prices rise enough to counteract the bite IZ took out of his property value.

This “willingness-to-sell” factor was the basis for the San Francisco Controller’s Office study of “Prop C,” a ballot initiative passed in June 2016 that **raised the city’s IZ requirement**. The controller assumed that if Prop C reduced the amount developers could pay for building sites enough below the norm, property owners would decline to sell. The report concluded that Prop

C's **25 percent maximum mandate**—requiring a quarter of new units be reserved for households with incomes from 55 to 100 percent of the area median—was too heavy a burden: the drop in the prices bid for land would stymie sales and therefore impede the construction of new homes.

Analogous to the suppression of construction caused by added costs, however, it is misguided to assume, as the San Francisco analysis does, that willingness-to-sell turns on and off like a light switch among all land owners. On average across a city, the rate of property sales to housing developers will decline along with the dollar amount developers offer. Scaling back IZ's affordability mandates to lessen the hit on land values—as recommended by the San Francisco Controller's study—will relieve the suppression of housing production to some degree, but it won't shrink that negative impact to zero.

Or do they? IZ and land economics

Peculiarities about the **economics of land**, some IZ advocates contend, contradict what we've just argued. Here's how their reasoning goes.

Within any city, the supply of land is fixed. ("Buy land," joked Mark Twain, "**they're not making it anymore.**") This fixed supply yields an unusual relationship between price and supply. For conventional commodities—donuts, let's say—the higher the price people will pay, the more donuts produced, and vice versa. Supply varies with price. In contrast, economists call land an "**inelastic**" resource: the price buyers are willing to pay has no effect on the supply. As such, any regulation or fee that knocks down the value of raw land does not reduce the availability of land for purchase.

Because supply is inelastic, the argument continues, when developers bid less for land, landowners have no choice but to sell at the reduced price. Landowners are forced to eat those losses, and sales for housing construction proceed unimpeded. For example, the Seattle-based *Urbanist* blog made this argument ([here](#), [here](#) and [here](#)) in support of an all-fee form of un-offset IZ called a "**linkage fee.**" But this reasoning is critically flawed: it erroneously assumes that a targeted fee on development works like a "**land value tax**" (see Appendix A-2 for background).

A **land value tax** is like a property tax with one key difference: it's assessed *only* on the land itself and not on the improvements, that is, not on the value of the buildings standing on the land. Because bare land is inelastic, a pure land value tax does not reduce the availability of land that can be purchased for housing development or any other use—and that's a big part of its appeal. Under a land value tax, all landowners pay a uniform rate, and they cannot avoid it. IZ, in contrast, takes effect *only when new housing is built*. The property owner can avoid IZ's mandates entirely (or its in-lieu fees) simply by not building anything at all. IZ without offsets is, in short, a disincentive to build.

Furthermore, in urbanized areas, most new housing is built on property that had been generating revenue for the previous landowner—another reason expenses imposed by IZ do not behave like a benign land value tax. If the existing revenue stream is large relative to the

land value, a reduction in land value caused by IZ is more likely to tip the scales against selling the property. In other words, unlike a land value tax, IZ without balancing offsets most certainly can strangle land supply (see Appendix A-3 for more details).

Un-offset IZ especially hinders property sales for housing development in places where prices and rents only marginally justify construction of new apartments and homes in the first place. Ironically, these areas are often the ones that already suffer from lack of investment. In Seattle, for example, [neighborhoods in the Rainier Valley](#) located near light rail stations fall into this category.

In high-demand US cities, lowering land values leads to fewer new homes in the near-term and escalated rents and home prices thereafter.



Conversely, in many locations in any growing city, the rent revenue from housing that could be developed dwarfs the existing use's revenue stream, in which case un-offset IZ—as long as it's not exceptionally onerous—will carry relatively little weight in the decision to pursue development. Other places fall somewhere in between. But the inescapable truth is that un-offset IZ will decrease the likelihood that new homes get built. And each project rendered infeasible might be 200 homes not available, which through the machinations of the housing market shuts about [200 low-income households out of the city](#).

Lastly, while bare land may be inelastic, the construction of housing is definitely not. Higher prices spark greater production, as can be observed in any city experiencing a housing boom. For example, a study of Manhattan found that [“permitting activity was strongly positively correlated with lagged \[housing\] price changes...,”](#) a pattern we would expect in a well-functioning, unregulated market.” In other words, when prices dropped, so did homebuilding. And if prices affect the rate of housing development, then by default, prices must also be affecting the rate of property sales for development—that is, the sales are elastic.

To sum up, the key point here is that the depression of land values isn't a get-out-of-jail-free card for IZ. Because in high-demand US cities, lowering land values leads to fewer new homes in the near-term and escalated rents and home prices thereafter.

IZ: Avoiding the backfire and realizing the potential

In cities where the lack of new homes is sending prices soaring, policymakers must carefully assess regulations that may hold back housing construction. Inclusionary zoning is no exception, notwithstanding its intent to create subsidized affordable housing. The allure of IZ is understandable: it “makes the developers pay.” It adds no expense to public budgets. It integrates affordable units into great neighborhoods.

But the promise of IZ is matched by its perils. If IZ imposes costs on homebuilding, on net, fewer homes will be built. There is no free lunch. There is no wiggling out of the economics. IZ without balancing offsets will push some prospective housing developments from black to red ink, suppressing housing choices and driving up housing prices for everyone. **Rising prices, in turn, drive displacement of cities' families and individuals with low incomes and wealth.** In this way, un-offset IZ can effectively function precisely as what its proponents aim to overcome: **exclusionary zoning.** In places with housing shortages and rising prices, un-offset IZ is a zero-sum game at best: it helps affordability by creating some subsidized homes, but hurts affordability overall by hampering the creation of more homes overall.

Fortunately, balancing the costs of inclusionary zoning—especially with upzones, as Seattle proposes to do—can realize IZ's promise: more market-rate housing, more affordable housing, more integration of neighborhoods by class, more choice for families and individuals, slower housing price increases for everyone, more density, more walkability, less climate change.

That's a future worth imagining—and fighting for.

Appendix

The following notes provide additional details that support the main thesis of this article. We relegated them to this appendix because we suspect only the IZ aficionados will want this level of detail.

A-1: Something even better than IZ with offsets?

Our argument for the importance of offsetting IZ's costs—ideally with upzones—begs a question: Even if properly offset, doesn't IZ result in fewer feasible housing projects compared to the case of those same offsets applied alone? Wouldn't offsets without IZ be even better than IZ with offsets? For maximizing overall housing choices, the answer is: yes!

- Finding this article interesting? [Donate now to support our independent research!](#)

Accordingly, in a perfect world, cities could do best by enacting naked upzones and integrating subsidized housing throughout their neighborhoods using tools other than IZ. Upzoning to maximize private development minimizes the need for subsidized housing in the first place, because it helps control everyone's housing prices. The best way to fund subsidized homes is a land value tax (more on why, below), but a **regular property tax** would be a good second choice. Other potential sources include **property tax abatements in exchange for below-market-rate units, municipal bonds, dedication of publicly owned land, real estate excise tax, and hotel tax** (ideally **including Airbnb**).

A drawback of IZ is that its burden falls only on those who build housing. Property owners of existing buildings reap the benefits of appreciation in fast-growing cities: they sell at higher

prices or collect higher rents. Yet under an IZ program, these owners, whose property values have increased largely due to the efforts of the surrounding community as a whole, nevertheless contribute zero toward the public good of providing affordable housing. IZ lets the majority of landowners off the hook. In contrast, land value taxes, standard property taxes, and bonds are shouldered equitably by all property owners.

All that said, in the real world, where public perceptions define what is politically possible, IZ with offsets is a good compromise, especially if it yields upzones that wouldn't have been politically acceptable otherwise. Upzones allow more housing on less land, and that's what matters most for creating an inclusionary, sustainable city. On the other hand, imposing IZ as a means to capture land value increases caused by past upzones is counterproductive: it is effectively a downzone—it results in less housing built compared to doing nothing.

A-2: Land value taxes

We love **land value taxes**, a rarely used variant of property taxes that are powerful tonics for prosperity, social equity, and compact development. And that's why it's so important to understand why IZ is a different animal.

The idea of a land value tax was first popularized in the late 19th century by writer Henry George, who **advocated** "taking for public use those values that attach to land by reason of the growth and progress of society." This rationale still resonates today as property values surge in high-demand cities such as Seattle. Why should a landowner reap unearned gains largely derived from the work of all the people who invested in the surrounding community?

Unlike IZ, land value taxes encourage landowners to maximize income from all parcels by making full use of them. It discourages land speculation, a parasitic investment strategy that involves buying and holding underused urban land, such as surface parking lots and depreciated old buildings in prime locations, then waiting for land values to surge. By taxing land values, not building values, land value taxes encourage dense development.

An IZ program, absent sufficient offsets, acts like a targeted tax that penalizes conversion of existing uses to housing. In contrast, a land value tax penalizes landowners for *not* developing their properties to the highest and best use—the owner pays the same tax whether it's a trash-strewn vacant lot or a \$200 million glass tower. In fast-growing cities, the highest and best use is usually high-density multifamily housing, which is precisely what's most needed to correct for a housing shortage.

A-3: Existing uses and land elasticity

In the largely built-out, fast growing cities where IZ is most commonly found, most new housing is developed on property that had been generating income for the previous owner. Almost all land in any expensive city produces revenue—even if there's no building on the site, it can be used for paid parking.

The important role of existing uses in the dynamics of housing construction is reflected in countless **zoned capacity estimates** in which municipal planners assess development probability according to the improvement-to-land-value ratio: the lower the ratio, the more likely a parcel of land will be developed. Improvements that generate robust revenue have higher value, reducing the likelihood that the property will be sold for development. Likewise if a costly regulation forces land value down, the probability of development also drops.

The income stream from existing uses can vary drastically compared to the value of the land alone. If it's a surface parking lot in a zone that allows skyscrapers, for example, the value of the revenue from parking is a tiny fraction of the value of the land, since it has the potential to hold a very expensive building. In this scenario, added regulatory costs would likely have little impact on willingness to sell because the price offered, though reduced, would still be much higher than the value of the income stream from parking.

In contrast, if it's a functioning retail strip mall in a zone that only allows four-story apartment buildings, the value that could be created by developing may not be much more than the value of the existing commercial rent revenue. In this scenario, added regulatory costs could be enough to push down the price developers can offer for the property to the point where keeping the income-generating strip mall becomes more financially attractive than selling it. In other words, land is clearly not inelastic in this situation: a financial encumbrance on development reduces the availability of land for the construction of new housing.

A-4: When the landowner is the developer

In some cases, a would-be-developer already owns a site when a regulation is enacted that jacks up development expenses. In this scenario, the landowner is flat out of luck because she cannot make up for lost returns by paying less for land that she already owns, and there are no other options to recoup the loss. Any extra costs imposed by IZ will decrease the likelihood of housing construction, end of story.

Furthermore, if a feasibility assessment gives the thumbs-down to development for the owner/would-be-developer, then the same assessment will also give the thumbs-down to an offer for the property at the residual land value. After all, the buyer and seller both do the same math to estimate how much money could be made by redeveloping the site. Added regulatory costs put the brakes on homebuilding regardless of whether a property sale is involved.

A-5: Some inconvenient contradictions

The contention that the inelasticity of land renders regulatory fees on housing construction benign leads to contradictions that further illustrate the flaws in the argument.

First, consider the hypothetical case in which a fee is high enough to reduce the residual land value to zero—that is, the fee has pushed the cost of building so high that there's no budget left to pay anything for land. Certainly no landowner will accept an offer of zero dollars. How can

one reconcile the fact that a large fee would reduce the land supply for development to zero with the contention that a smaller fee has no impact at all on land supply?

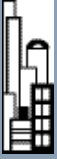
Second, if one asserts that added costs on development don't curtail production, it follows that *reduced* costs won't boost production. A developer incentive that cuts the cost of construction would only result in builders bidding more for development sites. And so according to those who believe that the economics are controlled by land inelasticity, higher prices would not increase the rate of property sales for development, yielding no gain in housing production. And worse yet, all the financial benefit of the publicly funded incentive would be pocketed by private landowners who garner higher land prices.

Where that reasoning leads is that any time a city proposes expedited permitting or a property tax exemption or any other means of incentivizing housing development, it is unknowingly giving away cash to lucky landowners. In fact, it means it's impossible for governments to use financial tools to influence private development in any way whatsoever because any such intervention is just absorbed into land prices! That would likely come as a surprise to the thousands of municipalities that have such policies on the books.

A-6: Are the negative impacts only temporary?

Many IZ advocates who concede that added development costs can choke the availability of development sites and impede housing production argue that the effects are temporary. In short, the claim is that *“over time, developers should be able to negotiate lower prices from landowners.”* It's a curious assertion. None of the arguments presented in this article become any less valid with the passing of time. What could enable such a shift in economic decision making? Some amount of subjective irrational judgement likely plays a role in evolving expectations, but that's shaky ground on which to base the expected outcome of a far-reaching affordable housing policy. If eventually *“the requirements may be absorbed as a cost of doing business in the jurisdiction,”* that is only another way of saying that housing production will proceed when rents rise high enough to overcome IZ's costs—and that's no win for affordability, inclusion, or the struggle against displacement.

NEW YORK UNIVERSITY
FURMAN CENTER FOR REAL ESTATE
AND URBAN POLICY
The Effects of Inclusionary Zoning on Local
Housing Markets



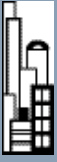
HOUSING POLICY BRIEF

The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston Areas

Inclusionary zoning (IZ) is an affordable housing tool that links the production of affordable housing to the production of market-rate housing. IZ policies either require or encourage new residential developments to make a certain percentage of the housing units affordable to low- or moderate-income residents. In exchange, many IZ programs provide cost offsets to developers, such as density bonuses that allow the developer to build more units than conventional zoning would allow, or fast-track permitting that allows developers to build more quickly.

There is tremendous diversity in the structure and goals of inclusionary zoning programs throughout the country: some IZ programs are voluntary while others are mandatory; they are triggered by different sizes and types of market-rate developments; they target the affordable units to different income levels; they have different rules about whether the affordable units must be located within the market-rate development or may be located off-site; and they impose the affordability restriction for different lengths of time.

Since the first program was established in 1972, the number of jurisdictions that have adopted inclusionary zoning policies has grown steadily, with a significant number of jurisdictions adopting programs in the last decade. While it is difficult to identify an exact number, well over 300 jurisdictions – cities, towns and counties – have an inclusionary zoning ordinance on the books.



Arguments For and Against IZ

Despite, or perhaps because of, the rapid spread of inclusionary zoning across the nation, IZ programs often generate significant controversy. Among supporters, IZ is heralded as an important evolution in affordable housing policy because it requires less direct public subsidy than traditional affordable housing programs, and therefore is considered more fiscally sustainable. Proponents also argue that IZ programs that require affordable and market-rate units to be located in the same development promote economic and racial integration.¹ While proponents recognize that developers may lose money on the affordable units, they believe that developers can recoup lost profits through incentives such as density bonuses.

Critics, on the other hand, argue that IZ programs, particularly mandatory ones, will constrict development of market-rate housing by causing developers to build instead in jurisdictions that don't require developers to sell or rent a portion of the units at below-market levels. By constraining the supply of housing, the argument follows, IZ programs will cause the prices of market-rate housing in the jurisdiction to rise,

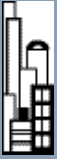
ultimately reducing rather than increasing affordability. Opponents also argue that it is unfair to place the entire burden of providing affordable units on the developers and purchasers of new market-rate housing units; to the extent the community believes affordable housing is an important good, the whole community ought to pay for it.

What Do We Know About the Impacts of IZ Programs?

In spite of its popularity among housing advocates and policymakers and steady opposition from critics, we know relatively little about the effects of inclusionary zoning policies. At the center of the debate over IZ are two empirical questions. First, have IZ programs had the effect of restricting the supply of market-rate housing and increasing its costs in the jurisdictions adopting IZ? Second, have IZ programs been successful at producing affordable units? Unfortunately, few researchers have tried to answer these questions, and many of the studies that have been completed suffer from significant data and methodological limitations. It is difficult to obtain accurate data on the



¹ Not all IZ programs require the affordable units to be produced on-site; some allow developers to build the affordable units elsewhere in the community, and some allow developers to pay an in-lieu fee that the jurisdiction can use to build affordable housing wherever it chooses.



adoption and characteristics of inclusionary zoning programs across jurisdictions and over time, and to track the number of units produced under these programs.

Recognizing the need for objective, rigorous analysis to help inform the academic and policy debate about IZ, the Center for Housing Policy asked NYU's Furman Center for Real Estate and Urban Policy to conduct an in-depth, longitudinal analysis of the effects of IZ.² Our research addresses three primary questions:

- 1) What kinds of jurisdictions have adopted IZ?**
- 2) How much affordable housing has been produced in different IZ programs, and what factors have influenced production levels?**
- 3) What effects has IZ had on the price and production of market-rate housing?**

To answer these questions, we selected three metropolitan areas in which IZ programs are fairly prevalent and well-documented, and for which the data about housing supply and prices are available: the San Francisco area, suburban Boston,³ and the Washington D.C. region. Due to data constraints, we were not able to completely and definitively answer each of these questions for each of the regions we studied. In particular, the small number of jurisdictions in the D.C. area prevented us from conducting statistical analysis on that region. Despite these challenges, our findings significantly advance the current understanding of the effects of IZ policies and have important implications that advocates, critics, and jurisdictions considering adopting an IZ program should bear in mind.

Variation Among IZ Programs and Regions

The design of inclusionary zoning programs varies tremendously across jurisdictions. This variation reflects a number of key differences among the jurisdictions themselves, including the composition of their population and housing stock and their political goals. For example, some jurisdictions place a higher priority on achieving economic integration through IZ while others are more concerned with maximizing the number of affordable housing units produced. The diversity also reflects differences in the larger regulatory framework in which the jurisdictions work: some states allow jurisdictions a great deal of freedom to enact new forms of land use legislation, while others are more restrictive of local controls.

The IZ programs in our three study areas reflect this diversity. Table A provides an overview of some key elements of the IZ programs in these regions. Please note that these statistics reflect the data we used in our study; more recent data may now be available from each region. Because IZ programs may take some time to have an impact, we were not able to evaluate the impacts of the most recently adopted IZ policies.

Table A illustrates significant differences among the programs in our study areas. IZ programs in the San Francisco area were established earlier, are more likely to be mandatory, and are more broadly applicable to different types and sizes of developments than the programs in suburban Boston.

² This policy brief presents a summary of our findings; the entire study can be found at: <http://furmancenter.nyu.edu/publications/index.html> or <http://www.nhc.org/housing/iz>.

³ While the City of Boston has an IZ program, it was not included in the database that forms the basis of our study because Boston has different authority over land use regulations than other jurisdictions in the state.

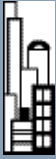
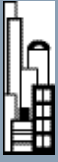


Table A: Variation Among IZ Programs in Our Three Study Areas

	San Francisco Area (as of 2004)	Suburban Boston (as of 2004)	Washington D.C. Area (as of 2000)
Prevalence of IZ (# of all jurisdictions adopting)	7/10 counties 48/104 cities/towns ⁴	99/187 cities/towns	5/23 counties
Year program was adopted:			
<i>Median</i>	1992	2001	1992
<i>Range</i>	1973-2004	1972-2004	1974-1996
% of programs that are mandatory	93%	58%	80%
Breadth of applicability to different types and sizes of developments	Broad	Narrow	Fairly Broad
% of programs providing density bonus	67%	71%	100%
% of programs allowing developers to pay fees in lieu of building units	86%	38%	100%
% of units that must be affordable			
<i>Median</i>	15%	10%	8.13%
<i>Range</i>	5-25%	5-60%	6.25-15%
Incomes targeted for affordable units	Very low to moderate	Low to moderate	Low to moderate
How long units must remain affordable	The median length of affordability is 45 yrs.	One-third of the programs require permanent affordability; half don't specify.	For owners, range is from 5-15 years; for renters range is 5-20.

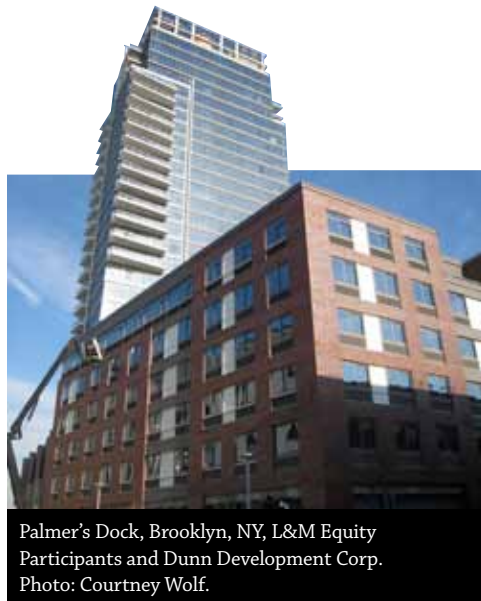
Source: This table combines data from various sources, including: Calavita & Grimes (1998); Brown (2001); CCRH and NPH (2003); Fox & Rose (2003); Vandell (2003), adapted from Rusk (2003); Pioneer Institute for Public Policy and the Rappaport Institute for Greater Boston Local Housing Regulation Database (2004); CCRH Inclusionary Housing Policy Database (2007); NPH (2007); and a supplemental telephone survey of the San Francisco and D.C. areas, conducted by the Furman Center in June, 2007. Because each of these data sources used a different survey methodology and because the content of IZ programs varies greatly, the data across jurisdictions are not always comparable. Our analysis excludes newer programs that have not existed long enough to produce measurable results. Data for the San Francisco region and suburban Boston cover programs enacted through 2004, and data for the Washington D.C. area include programs adopted prior to 2000. See reference list for full citations.

⁴ In order to assess the impacts of IZ on housing prices and permits, our study used data on IZ programs in the San Francisco area as of 2004. According to NPH (2007), there are now 77 jurisdictions in the San Francisco area with IZ.



Programs in the San Francisco area also are more likely to allow developers to satisfy requirements by paying in-lieu fees rather than building the units themselves. In Washington D.C., most programs are mandatory, but the requirements are limited only to larger developments, rather than the broader set of developments subject to IZ in the San Francisco area. In the D.C. region, programs require the units to remain affordable for less time than in either of the other study areas. In addition to this variation across regions, there is also significant variation in the structure of IZ programs within each region.

Table A does not reveal the complicated regulatory structure within which each of these regions operate, which may affect the likelihood of adoption of IZ, the form in which IZ takes, and the ultimate impacts of an IZ policy. State or regional regulatory regimes may enhance or impede the formation and success of local IZ programs in a number of ways. For example, California grants local governments broad authority over land use decisions but also has a number of state-wide affordable housing policies. Similarly,



Palmer's Dock, Brooklyn, NY, L&M Equity Participants and Dunn Development Corp.
Photo: Courtney Wolf.

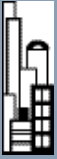
Massachusetts has a strong tradition of local self-governance, and towns and cities (but not counties) have a tremendous amount of authority over land use decisions. The Massachusetts state law known as Chapter 40B, which requires cities to provide expedited permitting and other benefits to developments that set aside a specified percentage of affordable units, complicates the incentives a jurisdiction has to adopt IZ. Some municipalities may adopt IZ to help them respond to 40B, while others may find 40B to be a sufficient mechanism for producing affordable housing on its own, and accordingly think they do not need an IZ program. Our study was unable to unpack these complicated incentives and constraints, but it is worth noting that state regulations play a significant and somewhat unpredictable role in jurisdictions' decisions to adopt IZ.

Which Jurisdictions Adopt IZ and How Does it Affect Their Housing Markets?

What kinds of jurisdictions adopt IZ?

Our analysis of jurisdictions in the San Francisco area and suburban Boston helps us understand some of the characteristics that predict whether a jurisdiction is likely to adopt an IZ program.⁵ We find that larger, more affluent jurisdictions are more likely to adopt IZ. Those near other jurisdictions with IZ also are more likely to adopt IZ. For example, in suburban Boston, we find that the probability of adopting an IZ program increases as the number of other jurisdictions in the same county with IZ

⁵ Because of the small number of jurisdictions in the Washington D.C. area with IZ, we were unable to perform a regression analysis for this region. Accordingly, most of the findings summarized in this brief are based only on data from the San Francisco and suburban Boston areas. However, the full report contains detailed information on IZ programs in the Washington D.C. area, as well as findings on IZ production and other observations on the effects of IZ in this area.



increases. This makes sense; if neighboring jurisdictions already have an IZ program in place, it may be less likely that IZ will scare development to other locations. It also may indicate that jurisdictions learn from the experiences of their neighbors, or that there is a “bandwagon” effect for promising or trendy policies. Finally, in suburban Boston, we find that jurisdictions with growth management policies and cluster zoning are more likely to adopt IZ.⁶

Our interviews with program administrators revealed that some jurisdictions adopt IZ programs because of a desire to satisfy state regulations or expectations, rather than out of a desire to adopt a progressive affordable housing policy. These differing motives may impact the amount of housing

produced. If the program is adopted solely to satisfy external requirements, it may be written, implemented or enforced in a different way than if it resulted from more local political pressure. Specifically, one might think that communities that adopted IZ merely to satisfy a state mandate may have adopted policies that are less effective or less carefully crafted; additional research would be needed to test this hypothesis.

What influences how much affordable housing has been produced under IZ?

We find that the strongest predictor of how many affordable units a jurisdiction’s IZ program has produced is the length of time the program has been in place. This makes sense for a number of reasons: projects that trigger the IZ program are likely to take several years to be completed and generate new IZ units, developers and administrators undoubtedly need some time to become more familiar with the program and work out any kinks, and the production of affordable units through IZ adds up over time.

We also find evidence that programs in the San Francisco region that exempt smaller projects or provide density bonuses tend to produce more units, indicating that more flexible programs may result in greater production.

While nearly all IZ programs in the San Francisco area have produced some affordable units, some 43% of the jurisdictions in suburban Boston with an IZ program on the books have not produced any units, and over one-third are unable to report how many units have been produced. This may indicate that jurisdictions in the Boston area have adopted IZ programs for reasons other than producing affordable housing, such as creat-

KEY FINDINGS ON IZ ADOPTION

Jurisdictions are more likely
to adopt an IZ program
when they:

Are larger and more affluent

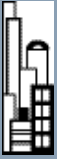


Have more neighboring
jurisdictions that have IZ



Have adopted other land
use regulations (specifically
cluster zoning or growth
management)

⁶ Cluster zoning provisions allow developers more flexibility than conventional zoning allows, such as reductions in the minimum lot size or other dimensional requirements, in exchange for setting aside protected open space. Many of the suburban Boston IZ programs are designed as part of cluster zoning, allowing developers to receive increases in the total allowable units in return for producing affordable housing (or some other form of community benefit). The prevalence of IZ programs among jurisdictions with growth management policies, such as annual caps on building permits, may suggest that those communities are concerned both with the pace of residential growth and pressures on housing affordability.



KEY FINDINGS ON IZ PRODUCTION

The longer IZ programs have been in place, the more affordable units they have produced



In the Washington D.C. area, IZ programs have produced a total of 15,252 affordable units (as of 2003).

- *Nearly three-quarters of the units come from Montgomery County which adopted one of the first IZ programs in the country, dating back to 1974.*



In suburban Boston:

- *As of 2004, 43% of jurisdictions with IZ had not produced any affordable units.*
- *Precise counts are not available, but surveys suggest that IZ programs have produced relatively few affordable units, probably in part because so many IZ programs in the area were enacted relatively recently.*



In the San Francisco area:

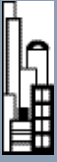
- *Almost all jurisdictions report having produced some affordable units.*
- *The median annual production across all programs is 9 affordable units/year.*
 - *For the region as a whole, IZ programs have produced 9,154 affordable units (as of 2004).**
 - *Programs with density bonuses and exemptions for smaller projects have produced more affordable units.*

* Updated production numbers are available in NPH's 2007 report, *Affordable by Choice: Trends in California Inclusionary Housing Programs* available at: <http://www.nonprofithousing.org/>.

ing a mechanism to satisfy the requirements of state law 40B. It also may be a function of the fact that IZ programs are a relatively new phenomenon in the region, and these jurisdictions simply have not yet brought their programs to scale. Another explanation for the low production could be that many of the Boston-area programs are voluntary and apply to a narrow range of developments.

What effects have IZ programs had on the price and production of market-rate housing?

The final question we try to answer is the most important, and the most difficult, of the issues surrounding the debate over IZ: how do IZ programs impact housing prices and production? In order to get a better understanding of the underlying issues, it is helpful to consider a simplified theoretical model to predict developers' behavior.



The amount of revenue a developer can gain by selling or renting a unit required to be affordable by a mandatory IZ policy is generally lower than the costs of developing that unit, so unless developers can offset these losses, IZ programs may cause developers to earn lower profits. Economic models predict that developers are likely to react in a number of ways to mandatory IZ programs that do not provide meaningful benefits to offset developers' revenue losses. First, developers may build or invest in other jurisdictions that do not have IZ programs. Second, they may try to make up the lost revenues by raising the prices they charge for market-rate units. Third, they may lower the prices they are willing to pay for land. Their ability to do any of these options will depend on a number of market factors, but under each scenario, the production of housing in the jurisdiction is likely to fall. If the number of new housing units produced in the area falls, and demand and other market factors remain constant, housing prices will likely increase due to the law of supply and demand. The theoretical models predict that the size of the impact on housing production and prices will depend upon many factors, including the extent to which the IZ programs offer cost offsets such as density bonuses, the stringency of the IZ requirements, the dynamics of housing supply and demand, the extent to which other types of supply constraints have been adopted in the community and broader area, and the extent to which neighboring jurisdictions have adopted IZ.

Previous studies have tried to test these theoretical models and gauge the impact of IZ programs on prices and production, but the methodologies and data used in those studies are widely questioned.⁷ We use well-accepted regression analysis techniques to isolate

KEY FINDINGS ON IZ'S IMPACT ON PRODUCTION AND PRICES OF MARKET- RATE HOUSING

In the San Francisco area, there is no evidence that IZ impacts either the prices or production of single-family houses.



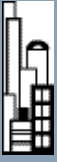
In suburban Boston, IZ seems to have resulted in small decreases in production and slight increases in the prices of single-family houses.

the effects of IZ programs on jurisdictions' housing markets. Specifically, we control for variations in the jurisdictions' characteristics that may contribute to changes in housing prices and production, such as population size, density, and demographic composition, including race, age and education levels.

Our analysis finds no evidence that IZ programs have had an impact on either the prices or production rates of market-rate single-family houses in the San Francisco area.⁸ In suburban Boston, however, we see some evidence that IZ has constrained production and increased the prices of single-family houses. The number of affordable housing units produced under the suburban Boston IZ programs, and the estimated size of the programs' impact on the supply and

⁷ Previous studies include Powell and Stringham (2004a) and Powell and Stringham (2004b); for critiques of those studies, see, e.g., Basolo and Calavita (2004).

⁸ We chose to use single-family permits because they make up the overwhelming majority of all housing permits issued in all three areas during the period from 1980 to 2005. In any given year, single-family permits average over 90 percent of total permits, and between 50 and 90 percent of jurisdictions in our sample issued no permits for multifamily housing.



price of housing are both relatively modest. These results reflect the most appropriate analysis of the best available data. Because of limitations in the scope and quality of the available data, however, both the San Francisco and the suburban Boston results should be interpreted with caution.⁹

Given the variation among the programs in the two regions, it is not surprising that our analysis of the two regions produced different results. As we cautioned earlier, IZ is not a one-size-fits-all tool. Not only can the design and scope of a program vary greatly, but its impacts may depend on many variables specific to the jurisdiction. The different results from the San Francisco and suburban Boston analyses are an important reminder that IZ policies come in many shapes and sizes and need to be thought of as a piece of the larger regulatory framework, not a stand-alone solution. The impact of an IZ policy may be affected by the specific design of the IZ program and the effectiveness of its cost offsets, a jurisdiction's reliance on other affordable housing tools, its reasons for adopting IZ, the nature and strength of its housing market, and the state regulatory framework in which it operates.



15 Quincy, Brooklyn, NY, BFC Partners
and Pratt Area Community Council.
Photo: Courtney Wolf.

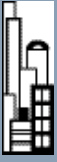
What are the Implications for IZ Policies?

The findings from our research suggest a number of points that policymakers should bear in mind as they consider whether to adopt – and if so, how to structure – inclusionary zoning policies:

Each individual ordinance should be considered on its own merits. We found tremendous variation in the details of IZ policies from one jurisdiction to the next. This suggests that IZ is not a single policy but rather an umbrella term for describing many different but related housing policies, each of which may well have different effects on the number of affordable housing units produced and on the price and supply of market-rate homes. In light of this variation, broad generalizations about IZ would seem to be less helpful than case-by-case analysis of particular proposals or ordinances.

Many IZ policies produce affordable units, but IZ is not a panacea for solving a community's housing challenges. The IZ policies that we examined had varied success in producing affordable units. Some have produced very few or no affordable units, while others have produced thousands of units, making a significant contribution to the availability of affordable homes. Even those ordinances that have produced the most affordable housing units, however, have not solved the community's housing challenges. This suggests that communities should think of IZ as one piece of a broader and more comprehensive housing strategy, rather than as a stand-alone policy response.

⁹ Please consult the full study for a discussion of the data limitations.



More flexible IZ policies may lead to greater production of affordable units.

Our analysis of the IZ programs in the San Francisco metro area found that more flexible IZ policies – those that grant density bonuses or exempt smaller projects – were associated with a greater production of affordable units. The study was not able to determine why policies that provide density bonuses and exempt smaller projects produced more affordable housing units, but one possible explanation is that this flexibility contributed to (or was a manifestation of) a regulatory climate that encouraged new development.

In considering whether to adopt, and if so how to structure, IZ policies, the potential impacts on the price and supply of market-rate housing should be considered.

Both our theoretical analysis and our analysis of IZ policies in suburban Boston suggest that in some settings, IZ programs may lead to impacts on the price and supply of market-rate housing that reduce its affordability. While the average size of the price increases and supply decreases of market-rate housing across all jurisdictions in the Boston sample were fairly small, they were nevertheless significant and could be larger in some communities.

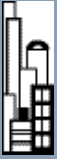
On the other hand, we found no evidence that IZ caused an increase in the price or a decrease in the supply of market-rate housing in the San Francisco area, despite the fact that 93 percent of those programs were mandatory. These results suggest that adverse price and supply effects are not inevitable outcomes of IZ. As explained more fully in the next point, it seems likely that the details of the policies – particularly the inclusion of effective cost offsets – matter considerably.

IZ policies that provide meaningful and achievable density bonuses or other benefits to offset the profits lost on affordable units should be less likely to impact adversely the price and supply of market-rate housing.

Data limitations prevented us from separately analyzing how different types of IZ ordinances impacted the price and supply of market-rate housing. However, our theoretical analysis suggests that adverse impacts on the price and supply of market-rate homes can be mitigated or even avoided entirely by providing benefits to developers that fully compensate them for losses associated with selling or renting IZ units at below-market prices. The most common compensatory benefit included in the IZ ordinances we studied was an increase in allowable density. Other compensatory benefits include fast-track permitting (which decreases the time and costs of new development) and reduced parking requirements (which reduce the amount of land needed per unit). To the extent that such benefits allow developers to realize the same or similar profit under an IZ policy as might have been achieved without one, we would expect that there would be fewer impacts on the price and supply of market-rate homes.

Different cost offsets may be needed in different communities and in different market cycles.

The economics of the development process vary significantly from community to community. They also vary significantly over time, even within a single community. For this reason, it is likely that different communities will need to adopt different offset policies to ensure that IZ policies fully compensate for losses associated with below-market units. These policies also will need to be reviewed over time to ensure they remain meaningful and effective.



Cost offsets need to work in practice, and not just on paper. Practitioners report that in many communities, density bonuses or other offsets that are provided in an IZ ordinance are not in fact realizable because of opposition from community members, planning department staff, and others, or because other policies – such as height caps – prevent developers from building the additional units. To the extent that promised offsets do not materialize in particular communities, developers may become less inclined to build there, or may need to raise the price of housing for market-rate customers.

Broad-based consultations with stakeholders may be helpful in designing effective policies and monitoring their implementation. To ensure that IZ policies are truly effective in offsetting the costs associated with below-market units, it may be helpful to engage a broad range of stakeholders, including both for-profit and nonprofit developers. These stakeholders can help communities develop policies that take into account the realities of construction costs and market dynamics and provide invaluable feedback on how the policies are working once they are implemented. These stakeholders also can help advise jurisdictions on whether there are particular types of housing or particular areas of the community in which IZ policies may not be needed, may be counterproductive, or may need to be more flexible to work effectively.

Related Housing Policies

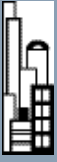
The following are two housing policies that are closely related to IZ that communities may wish to consider as part of a comprehensive housing strategy;

Reductions in Regulatory Barriers to Development. There are many regulations and other practices at the local level that make it difficult or expensive to develop new housing and do not produce sufficient benefits to justify those extra expenses. Other research suggests that these regulatory barriers are driving up housing prices by constraining the ability of the market to respond effectively to demand. Reducing those barriers can help to expand the supply of housing, moderating home prices, and mitigating concerns that IZ might constrain new development. By increasing the amount of new development, such policies also might increase the number of affordable units produced through an IZ ordinance.*

Shared equity homeownership. Units produced through IZ policies may be affordable when originally produced, but will likely become much less affordable once any affordability restrictions expire. Through community land trusts and other shared equity homeownership strategies, communities can ensure that affordable units produced through IZ stay affordable over time, while still providing residents with an opportunity to build assets.** Similar policies can be applied to retain the affordability of rental units over time, though ongoing operating subsidies may be needed in some cases.

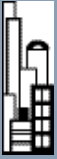
* For more information, see HUD's Regulatory barriers clearinghouse (www.huduser.org/rbc), the Center for Housing Policy's online guide to state and local housing policy (www.housingpolicy.org) and the following publications: Glaeser et. al. (2005) and Schuetz (2007).

**For more information, see the Center for Housing Policy's suite of materials on shared equity homeownership at <http://www.nhc.org/housing/sharedequity>.



References

- Basolo, Victoria and Nico Calavita. 2004. "Policy Claims with Weak Evidence: A Critique of the Reason Foundation Study on Inclusionary Housing in the San Francisco Bay Area." Working paper.
- Brown, Karen Destorel. 2001. *Expanding Affordable Housing Through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area*. Washington DC: Brookings Institution Center of Urban and Metropolitan Policy.
- Calavita, Nico and Kenneth Grimes. 1998. "Inclusionary Housing in California: The Experience of Two Decades." *Journal of the American Planning Association* 64(2): 150-170.
- California Coalition for Rural Housing and Non-Profit Housing Association of Northern California. 2003. *Inclusionary Housing in California: 30 Years of Innovation*.
- California Coalition for Rural Housing. 2007. *California Inclusionary Housing Database*. <http://calruralhousing.org/housing-toolbox/inclusionary-housing-policy-search>.
- Fox, Radhika and Kalima Rose. 2003. *Expanding Housing Opportunity in Washington, DC: The Case for Inclusionary Zoning*. Oakland, CA: PolicyLink report.
- Edward Glaeser, Jenny Schuetz and Bryce Ward. 2005. "Regulation and the Rise of Housing Prices in Greater Boston." Harvard University, Rappaport Institute for Greater Boston working paper. http://www.ksg.harvard.edu/rappaport/downloads/housing_regulations/regulation_housingprices.pdf
- Non-Profit Housing Association of Northern California. 2007. *Affordable by Choice: Trends in California Inclusionary Housing Programs*.
- Pioneer Institute for Public Policy Research and the Rappaport Institute for Greater Boston. 2005. *Local Housing Regulation Database*. Prepared by Amy Dain and Jenny Schuetz.
- Powell, Benjamin and Edward Stringham. 2004a. "Housing Supply and Affordability: Do Affordable Housing Mandates Work?" Los Angeles: Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 318.
- Powell, Benjamin and Edward Stringham. 2004b. "Do Affordable Housing Mandates Work? Evidence from Los Angeles County and Orange County." Los Angeles: Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 320
- Schuetz, Jenny. 2007. "No Renters in My Suburban Backyard: Land Use Regulation and the Rental Housing Market in Massachusetts." New York: Furman Center for Real Estate and Urban Policy Working Paper Series. <http://furmancenter.nyu.edu/publications/documents/NorentersinmyBackyardcombined.pdf>
- Vandell, Kerry D. 2003. "Inclusionary Zoning: Myths and Realities," Center for Urban Land Economics Research at University of Wisconsin – Madison working paper.



Acknowledgements

This issue brief is based on research conducted by Jenny Schuetz, Rachel Meltzer, and Vicki Been of the Furman Center for Real Estate and Urban Policy at New York University. The study was commissioned by the Center for Housing Policy. The study benefited from the advice and review of a diverse advisory board, comprised of: Victoria Basolo, Associate Professor, Department of Planning, Policy and Design, University of California-Davis; David Crowe, Senior Staff Vice President for Federal Regulatory and Housing Policy, National Association of Home Builders; Richard Green, Oliver T. Carr Jr. Chair in Real Estate and Finance George Washington University; Jonathan Levine, Professor of Urban and Regional Planning University of Michigan; Jeffrey Lubell, Executive Director, Center for Housing Policy; and Kalima Rose, Senior Director, PolicyLink.

Complete acknowledgements may be found in the working paper draft, available online at www.nhc.org/housing/iz or <http://furmancenter.nyu.edu/publications/index.html>. All opinions, errors or omissions, however, are those of the Furman Center alone.



Fairbanks Ridge, San Diego, CA, Chelsea Investment Corporation. Photo: Lynn Schmid.

Authored by Amy Armstrong, Vicki Been, Rachel Meltzer, Jenny Schuetz

The Furman Center for Real Estate and Urban Policy is a joint research center of the New York University School of Law and the Robert F. Wagner Graduate School of Public Service at NYU. Since its founding in 1995, the Furman Center has become the leading academic research center in New York City dedicated to providing objective academic and empirical research on the legal and public policy issues involving land use, real estate, housing and urban affairs in the United States, with a particular focus on New York City. More information about the Furman Center can be found at www.furmancenter.nyu.edu.

The Center for Housing Policy is the research affiliate of the National Housing Conference (NHC). In partnership with NHC and its members, the Center works to broaden understanding of the Nation's housing challenges and to examine the impact of policies and programs developed to address these needs. Combining research and practical, real-world expertise, the Center helps to develop effective policy solutions at the national, state and local levels that increase the availability of affordable homes. More information on the Center is available at: www.nhc.org/housing/chp-index.

POWELL, B. ET E. STRINGHAM
« The Economies of Inclusionary Zoning Reclaimed »
Florida State University Law Review, 2005

2005

"The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed": How Effective are Price Controls?

Benjamin Powell
154@12.com

Edward Stringham
158687@m.com

Follow this and additional works at: <http://ir.law.fsu.edu/lr>

 Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

Benjamin Powell & Edward Stringham, *"The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed": How Effective are Price Controls?*, 33 Fla. St. U. L. Rev. (2005) .
<http://ir.law.fsu.edu/lr/vol33/iss2/4>

This Article is brought to you for free and open access by Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Florida State University Law Review by an authorized administrator of Scholarship Repository. For more information, please contact bkaplan@law.fsu.edu.

FLORIDA STATE UNIVERSITY LAW REVIEW



"THE ECONOMICS OF INCLUSIONARY ZONING RECLAIMED":
HOW EFFECTIVE ARE PRICE CONTROLS?

Benjamin Powell & Edward Stringham

VOLUME 33

WINTER 2005

NUMBER 2

Recommended citation: Benjamin Powell & Edward Stringham, *"The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed": How Effective are Price Controls?*, 33 FLA. ST. U. L. REV. 471 (2005).

“THE ECONOMICS OF INCLUSIONARY ZONING RECLAIMED”: HOW EFFECTIVE ARE PRICE CONTROLS?

BENJAMIN POWELL* & EDWARD STRINGHAM**

I.	INTRODUCTION	471
II.	WHERE INCLUSIONARY ZONING IS PRACTICED AND WHAT IT HAS PRODUCED..	474
III.	ECONOMICS OF INCLUSIONARY ZONING	477
IV.	ERRORS IN THE DEBATE OF INCLUSIONARY ZONING.....	482
	A. <i>Do Builders Absorb the Cost of Inclusionary Zoning as a Cost of Doing Business?</i>	483
	B. <i>Does Inclusionary Zoning Offer Developers Benefits That Offset Its Costs?</i>	485
	C. <i>Are Price Controls a Good Way to Correct for Problems Created by Exclusionary Zoning?</i>	489
	D. <i>Is Government Intervention Needed to Prevent High Housing Costs?</i>	493
	E. <i>Is the Construction of Market-Rate Housing Harmful to Low-Income Households?</i>	495
V.	CONCLUSION	499

I. INTRODUCTION

Many areas of the United States are facing a housing affordability crisis, and the problem only seems to be getting worse. A family with average earnings cannot afford the median priced home in any of the thirty least affordable housing markets,¹ and prices in the most expensive markets continue to rise. Between 1995 and 2002, median home prices rose by 65% in the San Francisco Bay Area, 62% in Boston, 54% in San Diego, and 49% in Denver.² The areas with the worst affordability problems are typically clustered on the East and

* Assistant Professor of Economics, San Jose State University, and Director of the Center on Entrepreneurial Innovation at the Independent Institute. Ph.D., Economics, George Mason University, 2003.

** Assistant Professor of Economics, San Jose State University. Ph.D., Economics, George Mason University, 2002. The authors have benefited from discussions with Paul Campos, Jack Estill, Roger Folsom, Tom Means, Mike Pogodzinski, Phil Rafton, Todd Zywicki, and participants of inclusionary zoning panels where we have presented, including the California Department of Housing and Community Development, Sacramento, California (Nov. 3, 2004); the California Housing Consortium Public Policy Forum, Long Beach, California (Sept. 28, 2004); the Annual Ventura County Housing Conference, Simi Valley, California (Sept. 15, 2004); the Plan for the People, Monterey, California (June 25, 2004); the Pacific Coast Builders Conference, San Francisco, California (June 17, 2004); the Building Industry of Southern California Annual Meetings, Riverside, California (June 10, 2004); the Sonoma County Alliance, Santa Rosa, California (June 2, 2004); and the California Building Industry Association Annual Meetings, Sacramento, California (Apr. 15, 2004). Daocheng Zhu, Ilkay Pulan, and David Skarbek provided excellent research assistance. We also thank San Jose State University for research support.

1. Ruth Simon, *The Nation's Least-Affordable Housing Markets*, WALL ST. J., Jan. 12, 2005, at D2.

2. John M. Quigley & Steven Raphael, *Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable?*, J. ECON. PERSP., Winter 2004, at 191, 191.

West Coasts,³ with twenty of the twenty-five least affordable metropolitan areas in California.⁴ Needless to say, such high housing costs preclude many families from being able to afford their own home.⁵

To deal with high housing costs, many local governments are investigating and implementing a price-control program called inclusionary zoning.⁶ Nearly every economist agrees that rent control reduces the quantity and quality of housing,⁷ and places such as Massachusetts and California have statewide mandates that prohibit new rent control ordinances,⁸ so planners have devised a more complicated alternative to rent control. Inclusionary zoning, also known as an affordable housing mandate, places a price control on a percentage of new development, requiring builders to sell or rent those homes which are deemed affordable to very low-, low-, or moderate-income households. The units must retain price controls for a specified period of time; in California the amount is typically fifty-five years or more.⁹

Although the program is legally and economically distinct from rent control,¹⁰ law-and-economics scholars who have analyzed the issue have argued that price controls on a percentage of new housing will have many of the same negative effects as rent control.¹¹ In one

3. Edward Glaeser & Joseph Gyourko, *Zoning's Steep Price*, REG., Fall 2003, at 24.

4. Simon, *supra* note 1.

5. See, e.g., ERIN RICHES, CAL. BUDGET PROJECT, LOCKED OUT 2004: CALIFORNIA'S AFFORDABLE HOUSING CRISIS 1 (2004), <http://www.cbpp.org/2004/lockedout2004.pdf>.

6. See, e.g., CAL. COAL. FOR RURAL HOUS. & NON-PROFIT HOUS. ASS'N OF N. CAL., INCLUSIONARY HOUSING IN CALIFORNIA: 30 YEARS OF INNOVATION (2003), <http://www.calruralhousing.org/Publications/Inclusionary30Years.pdf> [hereinafter INCLUSIONARY HOUSING] (documenting many of the California inclusionary ordinances). Information on other areas of the country that have adopted inclusionary ordinances past and present can be found in Nico Calavita et al., *Inclusionary Housing in California and New Jersey: A Comparative Analysis*, 8 HOUSING POLY DEBATE 109 (1997). See also ALLAN MALLACH, INCLUSIONARY HOUSING PROGRAMS: POLICIES AND PRACTICES (1984); Robert Burchell & Catherine Galley, *Inclusionary Zoning: Pros and Cons*, NEW CENTURY HOUSING, Oct. 2000, at 3, 5.

7. Of 211 American economists responding to a poll, ninety-eight percent agreed that "[a] ceiling on rents reduces the quantity and quality of housing available." J.R. Kearl et al., *A Confusion of Economists?*, 69 AM. ECON. REV. 28, 30 (1979).

8. Massachusetts passed a statewide ban on rent control in 1994 through a ballot initiative with fifty-one percent of the vote. See Matthew Brelis, *As Promised, Weld Vetoes Cambridge Rent Control Bill*, BOSTON GLOBE, Dec. 10, 1994, at 17, available at 1994 WLNR 2038078. California passed the Costa-Hawkins Rental Housing Act in 1995, limiting new rent control and gradually decontrolling existing rental units. Nadia I. El Mallakh, *Does the Costa-Hawkins Act Prohibit Local Inclusionary Zoning Programs?*, 89 CAL. L. REV. 1847, 1862 (2001).

9. See INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, at 31-35.

10. See Mallakh, *supra* note 8, at 1872-76.

11. See, e.g., WILLIAM A. FISCHER, THE ECONOMICS OF ZONING LAWS: A PROPERTY RIGHTS APPROACH TO AMERICAN LAND USE CONTROLS 327-29 (1985); WILLIAM TUCKER, ZONING, RENT CONTROL AND AFFORDABLE HOUSING 10-14, 71-72 (1991); Lawrence Berger, *Inclusionary Zoning Devices as Takings: The Legacy of the Mount Laurel Cases*, 70 NEB. L.

classic article, *The Irony of "Inclusionary" Zoning*, Yale Law Professor Robert Ellickson argues that inclusionary zoning actually decreases development and makes housing less affordable; thus, it should be called exclusionary rather than inclusionary.¹² The widely accepted view within the law-and-economics literature has been that price controls through inclusionary zoning will have negative, unintended consequences on the housing market.

In recent years, however, a few noneconomists have written law review articles that attempt to defend inclusionary zoning on economic grounds.¹³ Andrew Dietderich's *An Egalitarian's Market: The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed*, Laura Padilla's *Reflections on Inclusionary Housing and a Renewed Look at Its Viability*, and Barbara Kautz's *In Defense of Inclusionary Zoning: Successfully Creating Affordable Housing* all attempt to show that inclusionary zoning makes sense from an economic point of view.¹⁴ Rather than dismissing inclusionary zoning as a policy that discourages production, these authors argue that economics tells us that governments should embrace inclusionary zoning as a way of encouraging more affordable housing. These articles have had considerable impact in the academic literature¹⁵ and in the policy

REV. 186, 187, 226-28 (1991); Philip P. Houle, *Eminent Domain, Police Power, and Business Regulation: Economic Liberty and the Constitution*, 92 W. VA. L. REV. 51, 73 (1989); Quintin Johnstone, *Government Control of Urban Land Use: A Comparative Major Program Analysis*, 39 N.Y.L. SCH. L. REV. 373, 415 (1994); Jane E. Larson, *Free Markets Deep in the Heart of Texas*, 84 GEO. L.J. 179, 181 (1995); William W. Merrill III & Robert K. Lincoln, *Linkage Fees and Fair Share Regulations: Law and Method*, 25 URB. LAW. 223, 280-81 (1993); Carol M. Rose, *Property Rights, Regulatory Regimes and the New Takings Jurisprudence—An Evolutionary Approach*, 57 TENN. L. REV. 577, 588-89 (1990); Jane E. Schukoske, *Housing Linkage: Regulating Development Impact on Housing Costs*, 76 IOWA L. REV. 1011, 1024 (1991); Bernard H. Siegan, *Conserving and Developing the Land*, 27 SAN DIEGO L. REV. 279, 293-94 (1990); Matthew L. Spitzer, *Antitrust Federalism and Rational Choice Political Economy: A Critique of Capture Theory*, 61 S. CAL. L. REV. 1293, 1317 (1988); see also John J. Costonis, *Presumptive and Per Se Takings: A Decisional Model for the Taking Issue*, 58 N.Y.U. L. REV. 465, 489-90 (1983); Carol M. Rose, *Planning and Dealing: Piecemeal Land Controls as a Problem of Local Legitimacy*, 71 CAL. L. REV. 837, 898 (1983).

12. Robert C. Ellickson, *The Irony of "Inclusionary" Zoning*, 54 S. CAL. L. REV. 1167, 1170 (1981). The New Jersey Supreme Court disagreed with Ellickson because it felt incentives offered to developers may be enough to offset the burden of inclusionary zoning. See *Holmdel Home Builders Ass'n v. Twp. of Holmdel*, 583 A.2d 277, 294 (N.J. 1990).

13. The New Jersey court's decision does not constitute a real challenge to Ellickson the way the articles, *infra* note 14, did.

14. Andrew G. Dietderich, *An Egalitarian's Market: The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed*, 24 FORDHAM URB. L.J. 23 (1996); Laura M. Padilla, *Reflections on Inclusionary Housing and a Renewed Look at Its Viability*, 23 HOFSTRA L. REV. 539 (1995); Barbara Ehrlich Kautz, Comment, *In Defense of Inclusionary Zoning: Successfully Creating Affordable Housing*, 36 U.S.F. L. REV. 971 (2002).

15. See Christophe Courchesne, *What Regional Agenda?: Reconciling Massachusetts's Affordable Housing Law and Environmental Protection*, 28 HARV. ENVTL. L. REV. 215, 237-39 (2004); El Mallakh, *supra* note 8; Mark Fenster, *Takings Formalism and Regulatory Formulas: Exactions and the Consequences of Clarity*, 92 CAL. L. REV. 609 (2004); Tim

world as well—at least thirty-five California jurisdictions have adopted an inclusionary ordinance since the first of these articles was published in 1995.¹⁶

Despite the increasing popularity of their view, we believe that they fail to prove their case.¹⁷ Although authors such as Dietderich, Padilla, and Kautz provide the most sophisticated defense of inclusionary zoning to date, they make some fundamental economic errors and, thus, advocate misguided policy proposals. This Article provides a detailed discussion of the economics of inclusionary zoning and finds that these lawyers’ “economic” defense of inclusionary zoning is severely flawed. The Article is organized as follows: Part II gives a background on inclusionary zoning, such as where it is practiced and how many units it has created. Part III provides an overview of the economics of inclusionary zoning. Part IV responds to the articles that contest the standard economic analysis of inclusionary zoning. Part V concludes.

II. WHERE INCLUSIONARY ZONING IS PRACTICED AND WHAT IT HAS PRODUCED

Inclusionary zoning typically refers to a program that imposes price controls on a percentage of new development. The ordinances vary, but they typically require a certain percentage of new units be “affordable” to certain low-income families.¹⁸ In California, most ordinances target very low, low, or moderate incomes: “very low” is usually classified as up to 50% of the county median income, “low” as 51-80% of the median, and “moderate” as 81-120% of the median.¹⁹ De-

Iglesias, *Housing Impact Assessments: Opening New Doors for State Housing Regulation While Localism Persists*, 82 OR. L. REV. 433 (2003); Deborah Kenn, *One Nation’s Dream, Another’s Reality: Housing Justice in Sweden*, 22 BROOK. J. INT’L L. 63 (1996); Henry A. Span, *How the Courts Should Fight Exclusionary Zoning*, 32 SETON HALL L. REV. 1 (2001); Cecily T. Talbert & Nadia L. Costa, *Inclusionary Housing Programs: Local Governments Respond to California’s Housing Crisis*, 30 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 567 (2003); David D. Troutt, *Mount Laurel and Urban Possibility: What Social Science Research Might Tell the Narratives of Futility*, 27 SETON HALL L. REV. 1471 (1997); Marc Seitles, Comment, *The Perpetuation of Residential Racial Segregation in America: Historical Discrimination, Modern Forms of Exclusion, and Inclusionary Remedies*, 14 J. LAND USE & ENVTL. L. 89 (1998); Christine Venezia, Comment, *Looking Back: The Full-Time Baseline in Regulatory Takings Analysis*, 24 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 199 (1996); Lisa C. Young, *Breaking the Color Line: Zoning and Opportunity in America’s Metropolitan Areas*, 8 J. GENDER RACE & JUST. 667 (2005).

16. See INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, app. at 31-35.

17. A limited response to particular points in these articles is contained in BENJAMIN POWELL & EDWARD STRINGHAM, REASON FOUND., HOUSING SUPPLY AND AFFORDABILITY: DO AFFORDABLE HOUSING MANDATES WORK? (2004), <http://www.reason.org/ps318.pdf>. Responses in that study were limited to the few points most often repeated in public discourse. The analysis in this Article is more comprehensive and responds to their points in more detail and with a greater level of sophistication.

18. For details of the definitions of “affordable,” see *id.* at 11.

19. INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, at 10.

pending on the ordinance, builders must sell or lease 5-25% of the new homes at below-market rates.²⁰ When the units are for sale in most California cities, the below-market rate is often hundreds of thousands of dollars below the market rate.²¹ If the units are for lease, the present discounted value of the revenue stream from that property is equivalently decreased, so the economics behind the price control are the same.

Most often, the below-market units must be of similar size and quality as the market-rate units and must be spread throughout the project in order to create integration and avoid “ghettoization.”²² Some jurisdictions allow off-site construction or allow developers to pay a fee in lieu of building a below-market unit, but the intent of inclusionary zoning is to have the below-market units “included” among the market-rate units.²³ Most ordinances are mandatory, meaning builders must participate in order to get permission to build,²⁴ but a few ordinances are “voluntary” in that they offer incentives in exchange for a builder selling at price-controlled rates.²⁵ Jurisdictions may also offer compensating incentives, such as density bonuses, fast-track permitting, or fee waivers, but as evidenced by builders’ unwillingness to participate in voluntary ordinances, the value of these incentives is oftentimes small.²⁶

Inclusionary zoning has become most prevalent over the past fifteen years, but it was first implemented in the 1970s in California and the New York and Washington, D.C., metropolitan areas.²⁷ In 1971, Fairfax County, Virginia, enacted inclusionary zoning by applying price controls to 15% of large dwellings if a developer built fifty or more units.²⁸ The Virginia Supreme Court ruled that the law was a taking because landowners were not compensated for the new regulation;²⁹ thus, Fairfax had to make it a voluntary ordinance. In

20. *Id.* app. at 31-35.

21. See POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 12-13 figs.6, 7 & 8.

22. See Burchell & Galley, *supra* note 6, at 6.

23. CAL. AFFORDABLE HOUS. LAW PROJECT & W. CTR. ON LAW & POVERTY, INCLUSIONARY ZONING: POLICY CONSIDERATIONS AND BEST PRACTICES 10 (2002), <http://www.wclp.org/files/IZBestPracticesFINALDecember2002-1.pdf>.

24. INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, at 8 (reporting that only six percent of the ordinances are voluntary in California).

25. But as Bernard Tetreault notes, “The problem is that most of them, because of their voluntary nature, produce very few units.” Bernard Tetreault, *Arguments Against Inclusionary Zoning You Can Anticipate Hearing*, NEW CENTURY HOUSING, Oct. 2000, at 19; see also Kautz, *supra* note 14, at 982 (showing the voluntary programs are ineffective at producing units). We argue below that this is because of the very nature of the economics of inclusionary zoning that these authors fail to understand.

26. See Tetreault, *supra* note 25, at 19; INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, at 22.

27. MALLACH, *supra* note 6, at 196-224; see also Burchell & Galley, *supra* note 6, at 4-5 (discussing other information on the history and current practice of inclusionary zoning).

28. Bd. of Supervisors v. DeGroff Enters., Inc., 198 S.E.2d 600, 601 (Va. 1973).

29. *Id.* at 602.

1973, Montgomery County, Maryland, passed its “moderately priced dwelling unit” ordinance, requiring 12.5-15% of units (in developments of more than fifty units) be affordable to families with 50-80% of the median income.³⁰ The ordinance in Montgomery County is still in effect today. Since Palo Alto first enacted inclusionary zoning ordinances in 1973, over one hundred California jurisdictions have followed suit.³¹ Today, affordable housing mandates are found in parts of Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Illinois, Massachusetts, New Jersey, New Mexico, New York, Oregon, and Washington.³² “A 1991 survey found that nine percent of U.S. cities with populations over 100,000 had inclusionary zoning ordinances and the number appears to be growing.”³³

With over one hundred ordinances and over thirty years of experience, California has the most familiarity with inclusionary zoning.³⁴ California is often held up as a success story because so many cities have adopted these ordinances.³⁵ Yet many advocates measure success based on the number of ordinances rather than the number of units actually built. Just as economic theory predicts that price controls do not encourage production, when one looks at the data one notices surprisingly few below-market units built. For example, in the San Francisco Bay Area, the Association of Bay Area Governments estimated the need for very low-, low-, and moderate-priced units to be 133,195 units, or 24,217 per year during the 2001-2006 five and a half year period.³⁶ Yet in the thirty-plus years that inclusionary zoning has been implemented in the San Francisco Bay Area, inclusionary zoning has resulted in the production of only 6836 affordable units, or 228 units per year.³⁷ Controlling for the length of time each program has been in effect, the average jurisdiction has produced only 14.7 units for each year since adoption of its inclusionary zoning requirement.³⁸ The number of units expected from inclusionary zoning clearly pales in comparison to the regional need. The program would have to be twenty times more effective each year before it could be relied on to meet the area’s five-year

30. Mallach, *supra* note 6, at 218-19.

31. INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, app. at 31-35.

32. Benjamin Powell & Edward Stringham, “Affordable” Housing Laws Make Homes More Expensive, *ECON. EDUC. BULL.*, Dec. 2003, at 1 (referring to Edward G. Goetz, *Promoting Low Income Housing Through Innovations in Land Use Regulations*, 13 *J. URB. AFF.* 337, 342 tbl.2, 344 (1991)), available at <http://www2.sjsu.edu/depts/economics/faculty/powell/docs/EEB-12-03-AffordableHsg.pdf>.

33. *Id.* at 1-2.

34. INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, at 2.

35. *Id.* at 1.

36. ASS’N OF BAY AREA GOV’TS, REGIONAL HOUSING NEEDS DETERMINATION FOR THE SAN FRANCISCO BAY AREA: 2001-2006 HOUSING ELEMENT CYCLE 33 (2001).

37. POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 5.

38. *Id.*

affordable housing needs.³⁹ The results are similar in Southern California. Thirteen jurisdictions in Los Angeles County and Orange County have inclusionary ordinances, and controlling for the length of time each of these ordinances have existed, these jurisdictions produce an average of 34 units each year.⁴⁰ Yet the estimated need for affordable housing in this area is over 1600 units per year.⁴¹ The affordable housing mandates in California and elsewhere hardly put a dent in the regional need for affordable housing.

III. ECONOMICS OF INCLUSIONARY ZONING

The reason that inclusionary zoning has been ineffective at actually producing units may be explained using the economics of price controls. Some advocates of inclusionary zoning attempt to debunk the standard economic view; therefore, before addressing their arguments, a review of the standard economic account is in order. The economics of inclusionary zoning is a bit more complicated than the economics of rent control, but not much. One can think of inclusionary zoning as creating two markets for new homes—the price-controlled homes (the below-market homes) and the non-price-controlled homes (the market-rate homes). The price-controlled portion of the market will have many of the same characteristics of markets with rent control, such as shortages and discouragement of production.⁴² The twist of inclusionary zoning is that if builders want to produce non-price-controlled units, they must also provide a certain number of price-controlled units. Unless these units are subsidized by government or some private charity, these price-controlled units become an obligation (or an economic burden) on a development. The cost, which economists refer to as an opportunity cost, is the difference between the level of the price control and the level that the units could have fetched on the market. For example, if a builder could have sold a unit for \$800,000 but must sell it for \$200,000, then the builder is losing \$600,000 that it could have earned. In theory, the government could offer a subsidy equal to the cost of the unit, but as discussed in Part IV, in practice it rarely does. In fact, advocates of affordable housing mandates tout their

39. *Id.* at 6.

40. BENJAMIN POWELL & EDWARD STRINGHAM, REASON FOUND., DO AFFORDABLE HOUSING MANDATES WORK? EVIDENCE FROM LOS ANGELES COUNTY AND ORANGE COUNTY 4 (2004), <http://www.rppi.org/ps320.pdf>. These Southern California numbers are biased upward because they include Irvine which has produced 4469 of the 6379 inclusionary units in this area. *Id.* The Irvine units were not produced via normal inclusionary zoning; however, many are the result of a lawsuit. *Id.*

41. PING CHANG, S. CAL. ASS'N OF GOV'TS, THE STATE OF THE REGION 2003, at 35-42 (2003)

42. POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 9.

programs as a way to produce affordable housing without spending public funds.⁴³

To the extent that subsidies do not cover the costs of below-market units, inclusionary zoning, much like development impact fees, will act like a tax on market-rate development.⁴⁴ Although the builders may appear to bear the burden of paying for the below-market units, they might end up passing part or all of this effective tax onto buyers or sellers of undeveloped land. Who actually bears the burden of any tax is determined by actual market conditions, specifically the relative elasticities of supply and demand.⁴⁵ Examining the economics of an inclusionary tax will help to determine how the burden is likely to be split between the builders, market-rate home buyers, and owners of undeveloped land.

Figure 1 contains a supply and demand diagram for the non-price-controlled market to illustrate how a tax on housing impacts the price and quantity of new housing. The slopes of the curves vary by city, so the *magnitudes* of the changes will vary by city, but the diagram shows the *directions* of the effects of each change.⁴⁶

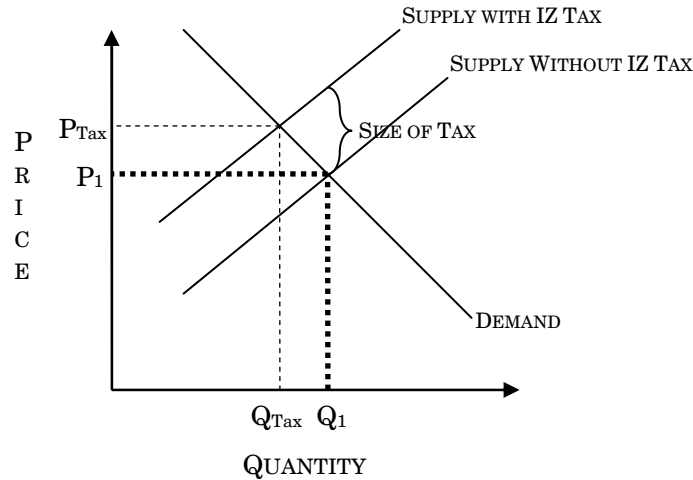
43. In fact, Dieterich claims that “[a] vast inclusionary program need not spend a public dime.” Dieterich, *supra* note 14, at 41. Noncash subsidies such as density bonuses are discussed in Part IV, *infra*.

44. Victoria Basolo and Nico Calavita, two supporters of inclusionary zoning, recognize that “[inclusionary housing] is a development fee.” VICTORIA BASOLO & NICO CALAVITA, POLICY CLAIMS WITH WEAK EVIDENCE: A CRITIQUE OF THE REASON FOUNDATION STUDY ON INCLUSIONARY HOUSING POLICY IN THE SAN FRANCISCO BAY AREA 11 (2004), http://www.nonprofithousing.org/actioncenter/campaigns/download/IH_countering_critics.pdf. Although in that article Basolo and Calavita argue against the theory that inclusionary zoning raises housing prices, Calavita’s prior writing on development impact fees clearly states, “Although the full amount is not necessarily passed on to consumers, high fees usually mean higher housing costs.” Nico Calavita & Kenneth Grimes, *Inclusionary Housing in California: The Experience of Two Decades*, 64 J. AM. PLAN. ASS’N 150, 153 (1998). So although Calavita never directly admits that inclusionary zoning increases the price of market-rate housing, one must conclude this from his writings. This view on impact fees is also consistent with the California Department of Housing and Community Development, which wrote, “California’s high residential development fees significantly contribute to its high housing costs and prices.” DIV. OF HOUS. POLICY DEV., DEP’T OF HOUS. & CMTY. DEV., PAY TO PLAY: RESIDENTIAL DEVELOPMENT FEES IN CALIFORNIA CITIES AND COUNTIES, 1999, at 99 (2001), http://www.hcd.ca.gov/hpd/pay2play/fee_rpt.pdf.

45. WILLIAM BOYES & MICHAEL MELVIN, *ECONOMICS* 492 (6th ed. 2005); *see also* POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 16-19.

46. In the rare market where housing in another jurisdiction without inclusionary zoning were a perfect substitute, the demand curve would be perfectly horizontal (or perfectly elastic), and the price of new homes would remain unchanged, although a tax on housing would still decrease quantity. One of the only ways that inclusionary zoning would not affect quantity is in an equally unrealistic situation where the supply curve for new housing were vertical (or perfectly inelastic). In this case, suppliers (raw landowners) would bear the full burden of the tax. This is unlikely because it would require suppliers of raw land to supply the same amount of land to residential development regardless of what price they received. A final odd case would be if buyers demanded the same quantity of housing regardless of price (the demand was perfectly inelastic), whereby quantity would

FIGURE 1
IMPACT OF AN INCLUSIONARY ZONING TAX ON NEW MARKET-RATE
HOUSING



Other variables, such as consumer income, interest rates, and population size, also affect the housing market, but the supply and demand diagram isolates the relationship between price and quantity, given the values of those exogenous variables.⁴⁷ The demand curve plots the quantity demanded by consumers at different prices, and the supply curve plots the quantity supplied by builders and raw land owners at different prices. The demand curve slopes downward because as consumers have to pay more, they will buy less, and the supply curve slopes upward because as producers receive more, they will supply more resources for residential development. The equilibrium, or market-clearing price (P_1 in Figure 1), is determined by the intersection of supply and demand—at any price above P_1 , the quantity supplied exceeds the quantity demanded, so prices tend to fall until the two are equal; at any point below P_1 , the quantity demanded exceeds the quantity supplied, so prices tend to rise until the two are equal.

When government places a tax, like an inclusionary ordinance, on new development, it will affect the price and quantity of new development. Suppose that a development company would have been willing to provide ten units at \$500,000 a unit, and now it has to pay an effective tax of \$100,000 a unit. Now, rather than just receiving \$5

remain unchanged and market-rate home buyers would bear the full burden of the inclusionary tax. All three of these cases are extremely unlikely in the real world.

47. JOHN B. TAYLOR, *ECONOMICS 60* (4th ed. 2004).

million for those units, the developer has to pay \$1 million in taxes. Thus, in order to continue to supply the same ten units of housing, developers would need to receive the old price, \$500,000 a unit, plus the amount of the tax, \$100,000 a unit. Such a tax is represented in Figure 1 by the effective supply curve shifting directly up by the amount of the tax, which in the above example would be \$100,000. Although developers would like to sell ten units at \$600,000 a unit, buyers will demand fewer than ten units at that higher price.⁴⁸ The after-tax price of market-rate homes will be at a point where the “supply of housing with IZ tax” curve (the original supply curve plus the tax) intersects with the demand curve (points P_{Tax} and Q_{Tax} in Figure 1).

Even though developers are legally responsible for providing the below-market units, it is unlikely that they will bear the entire burden or the cost of those units. The burden of the inclusionary zoning tax will end up being borne by some combination of builders, landowners, and market-rate home buyers.⁴⁹ Exactly how the burden is split depends on the relative elasticities of supply and demand in each community. Except in the extremely unlikely circumstance of a perfectly elastic demand curve or a perfectly inelastic supply curve, a tax on a good always leads to higher prices for consumers. This is reflected by the fact that P_{Tax} is higher than P_1 . In Figure 1 the burden of the tax is split evenly between buyers and sellers, but most estimates of the elasticity of the supply and demand of housing show that suppliers are more sensitive to changes in price and are thereby less likely to bear the burden than consumers.⁵⁰ With the exception of a few unrealistic cases, taxes raise the price that buyers pay, decrease the price that sellers receive, and lead to a decrease in quantity supplied.

When the effective tax is large enough, development will be discouraged altogether. The City of Watsonville, California, illustrates this theoretical prediction. In 1990, the City passed a law imposing price controls on 25% of new homes.⁵¹ The law was so restrictive that between 1990 and 1999, with the exception of a few

48. Except in the rare case where the demand curve is perfectly inelastic (vertical) as described above.

49. Burchell & Galley, *supra* note 6, at 7; BASOLO & CALAVITA, *supra* note 44, at 11.

50. See Richard K. Green et al., *Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources* 1 (Univ. of Wis.-Madison Ctr. for Urban Land Econ. Research, Working Paper No. 99-16, 1999), available at <http://ideas.repec.org/p/wop/wisule/99-16.html>; see also Eric A. Hanushek & John Quigley, *What Is the Price Elasticity of Housing Demand?*, 62 REV. ECON. & STAT. 449, 453 (1980); Edward L. Glaeser et al., *Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in House Prices* 4 (Nat'l Bureau of Econ. Research, Working Paper No. 10,124, 2004), available at <http://www.nber.org/papers/w10124>.

51. Terri Morgan, *Loosened Rules Lure Developers to Watsonville*, SAN JOSE MERCURY NEWS, Oct. 18, 2003, at 1G.

small, nonprofit developments, almost no new construction occurred.⁵² In 1999, the City of Watsonville realized that the law was driving away development. Watsonville Mayor Judy Doering-Nielsen said, “Our inclusionary housing ordinance was so onerous that developers wouldn’t come in.”⁵³ Jan Davison, Director of the Redevelopment and Housing Department, commented, “[The inclusionary zoning law] was so stringent, and land costs were so high that few units were produced.”⁵⁴ The consulting firm Bay Area Economics wrote, “The City of Watsonville adopted its inclusionary housing ordinance in 1991. To date, the program has directly created only thirteen affordable units. However, this low number is attributable to the lack of new development in Watsonville over the last ten years.”⁵⁵

By driving out almost all development, the inclusionary ordinance failed to create below-market units as well. Jan Davison noted that the ordinance “was completely redone in 2000, and we got more units produced.”⁵⁶ The change in 2000 lowered affordable housing requirements from 25% to 15% for developments with between seven and fifty units and to 20% for larger developments.⁵⁷ Mayor Judy Doering-Nielsen commented, “There was an incredible pent-up demand.”⁵⁸ After almost a decade with no new developments, construction began on a 114-unit development, a 351-home development, a 389-unit development, and a number of smaller developments once affordable housing requirements were lowered.⁵⁹ Overall, the number of projects approved and pending approval since 2000 is set to increase the city’s housing stock by 12%.⁶⁰ All of this development occurred because of a decrease in affordable housing requirements.

Because price controls discourage production, few families end up getting below-market units. The amount of below-market units produced may be greater than zero, but in most cases the supply of below-market units will not meet the demand. An example of such a shortage was in the affordable housing complex Rich Sorro Commons, located near San Francisco’s SBC Park. Before it opened,

52. *Id.*

53. *Id.*

54. *Id.*

55. BAY AREA ECON., CITY OF SALINAS INCLUSIONARY HOUSING PROGRAM FEASIBILITY STUDY 15 (2003), <http://www.ci.salinas.ca.us/CommDev/InclusHousing/InclusHousingRpt.pdf>.

56. Morgan, *supra* note 51.

57. *Id.*

58. *Id.*

59. *See id.*

60. *Id.*

the complex had 2700 applicants for only one hundred units.⁶¹ A family had to be fortunate enough to be living in the city, apply, and then win a lottery to get one of the units. The other 2600 families, as well as low-income families who were unable to apply, did not benefit from this program that gave benefits only to a select few.

Standard economic theory predicts that price controls lead to shortages and discourage production. Imposing price controls on a proportion of new development will not discourage production as much as price controls on all development, but it will discourage development nonetheless. By acting like a tax on new development, it will raise the prices of non-price-controlled housing and decrease the amount of new housing.

IV. ERRORS IN THE DEBATE OF INCLUSIONARY ZONING

The notion that price ceilings decrease the quantity supplied is one of the least controversial propositions in economics.⁶² Nevertheless, recent law review articles have attempted to dispute the standard economic analysis.⁶³ Many advocates of inclusionary zoning clearly lack a basic understanding of economic principles, and they completely fail to address the economic criticisms.⁶⁴ Some lawyers such as Dieterich, Padilla, and Kautz, however, recognize the economic criticisms and attempt to address them head on. These authors' arguments have gained popularity among many advocates of

61. John King, *Mission Bay's Plans Hit Home: Conversion of Rail Yard on Track with Opening of Public Housing*, SAN FRANCISCO CHRON., Sept. 13, 2002, at A1, available at 2002 WLNR 6813969.

62. Kearl et al., *supra* note 7, at 30.

63. See articles cited *supra* note 14.

64. One of the most egregious examples is "economic" consultant David Paul Rosen who wrote that "housing price[s], be it rents or sale prices, are *solely* a function of market demand." David Rosen, *Inclusionary Housing and Its Impact on Housing and Land Markets*, NHC AFFORDABLE HOUSING POL'Y REV., Feb. 2004, at 38, 42 (emphasis added). Other advocates of inclusionary zoning also miss the elementary economic point that both demand *and* supply interact to determine price. Rob Wiener from the California Coalition for Rural Housing wrote, "In reality, developers are not philanthropies and will charge the highest price the market will bear, with or without [inclusionary housing]." Rob Wiener, Editorial, *Working Strategies for Encouraging Affordable Housing*, SACRAMENTO BEE, May 8, 2004, at B7, available at 2004 WLNR 17441233. Because inclusionary housing impacts the supply of housing, any student of economics knows that if the price the market will bear changes, the supply curve shifts. Gary Patton, president of LandWatch Monterey County, a group that advocates inclusionary zoning, also fails to grasp introductory economic principles when he writes, "In fact, building more houses will NOT result in lower housing prices. . . ." Gary Patton, *Housing Prices and Growth Management*, LAND WATCH MONTEREY COUNTY, May 22, 2002, <http://www.landwatch.org/pages/issuesactions/housing/052202prices.html>. While the above three quotes are examples of leading advocates of inclusionary zoning who fail to grasp the most basic economic principles, many "studies" of inclusionary zoning fail to even consider the economic consequences. See CAL. COALITION FOR RURAL HOUS. PROJECT, CREATING AFFORDABLE COMMUNITIES: INCLUSIONARY HOUSING PROGRAMS IN CALIFORNIA (1994); see also INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6; BAY AREA ECON., *supra* note 55.

inclusionary zoning, because they are the most theoretical arguments of why inclusionary zoning might work.⁶⁵ If the economics arguments are wrong, price controls on a percentage of new housing may not be so bad after all.

Despite the increased level of sophistication of these arguments, the sophistication is only ostensible. Although the most sophisticated advocates of inclusionary zoning, such as Dieterich, Padilla, and Kautz, clearly have a better understanding of economics than most advocates of inclusionary zoning, their arguments do not hold up under scrutiny. This Part examines the merit of their arguments topic by topic and discusses their basic economic errors. Rather than reclaiming the economics of inclusionary zoning, as these authors assert, these authors' convoluted arguments fail to provide a cogent case for price controls on a percentage of new housing.

A. Do Builders Absorb the Cost of Inclusionary Zoning as a Cost of Doing Business?

The issue of who ends up paying for the below-market units is hotly debated. The cost must be borne by some combination of landowners, builders, and market-rate home buyers. If people knew that landowners had to bear the cost of providing affordable housing, the policy might be considered unfair or even a taking because landowners have no more responsibility to pay the full cost of social policies than anyone else.⁶⁶ If people knew that market-rate home buyers had to bear the cost of providing affordable housing, the policy also might be considered counterproductive because rather than creating more affordable housing, the policy would be making the majority of homes more expensive.⁶⁷ On the other hand, many people consider it acceptable for builders to bear the cost of inclusionary zoning. Some believe that builders already make high rates of return, while others believe that builders have a responsibility as housing providers to make some homes affordable to low-income households. If the costs of below-market units are simply absorbed in exorbitant builder profits, the program is advancing a social policy that may not adversely affect the housing market. Padilla makes a case along these lines, arguing that “[e]ven if their profits are not maximized,

65. See articles cited *supra* note 14.

66. Ellickson, *supra* note 12, at 1211-14, in fact makes this argument. However, court decisions have varied as to whether inclusionary zoning constitutes a taking. For example, in *Board of Supervisors v. DeGroff Enterprises, Inc.*, 198 S.E.2d 600, 602 (Va. 1973), a Virginia court found that the City of Fairfax's ordinance did constitute a taking while in *Home Builders Ass'n v. City of Napa*, 108 Cal. Rptr. 2d 60 (Cal. Ct. App. 2001), a California court found that inclusionary zoning is not a taking.

67. See Ellickson, *supra* note 12, at 1167-70; POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 9, 19.

developers will still realize acceptable profits. Therefore, developers will still develop.”⁶⁸ She adds, “Even if not 100% compensated, any remaining costs would simply be absorbed as a cost of doing business.”⁶⁹

Although Padilla uses economic lingo, she completely misunderstands one of the most important aspects of economics: marginal analysis. The study of economics analyzes how people respond to incentives and how people weigh the additional costs and the additional benefits of each potential choice.⁷⁰ Building is not an all-or-nothing proposition. If a project is marginally profitable, then building it makes sense; if a project is marginally unprofitable, then building it does not make sense. Builders must constantly decide whether each additional project pencils out, and if policies change marginal revenue or marginal costs, builders will alter their choices.

The effect of imposing a tax on development alone is easily predicted. The building industry is a competitive industry with relative ease of entry and exit.⁷¹ For example, many national firms have a choice of setting up or closing shop in any given state, and in the long run the number of firms can easily adjust. If profits in a particular area were abnormally high, profit-motivated firms would enter that market and, in doing so, would drive down profits to normal level.⁷² If profits in an area were negative, profit-motivated firms would leave the market until the profits returned to normal level.⁷³

Suppose that the government decides to impose a cost such as inclusionary zoning in a specific area. The builders considering projects will now face different marginal revenues and different marginal costs, so that many projects that were profitable will become unprofitable at the margin. Wishful thinking notwithstanding, the builders will not passively respond and build the same quantity as before. The simplest option for builders would be to move to jurisdictions free from price controls. This is not to say that all builders will move, but some of them will; they will exit the market until the rate of return in the market after the tax returned to the level before the tax. Even if the policy were national and builders had no option to move, this would still decrease the quantity of development because investment in housing would decrease. The building industry, like all industries, faces financing constraints so that people will not invest in housing if it has lower profit margins.

68. Padilla, *supra* note 14, at 576.

69. *Id.* at 577.

70. TAYLOR, *supra* note 47, at 114-17.

71. Glaeser et al., *supra* note 50, at 4.

72. MURRAY N. ROTHBARD, *MAN, ECONOMY AND STATE* 509-10 (Scholar's ed. 2004).

73. BOYES & MELVIN, *supra* note 45, at 573-79.

The idea that the cost of affordable housing will be absorbed by builders without decreasing the amount of construction is highly questionable.

B. Does Inclusionary Zoning Offer Developers Benefits That Offset Its Costs?

If economists are correct to point out that an affordable housing mandate is equivalent to a tax, then inclusionary zoning would decrease the production of housing and make the majority of homes less affordable.⁷⁴ Such consequences are inconsistent with the expressed intent of inclusionary zoning, which is why many advocates of inclusionary zoning have argued that an affordable housing mandate is not equivalent to a tax.⁷⁵ Although most advocates fail to recognize that providing below-market-rate housing entails costs,⁷⁶ the more sophisticated advocates recognize that it entails costs but argue that these costs can be offset.⁷⁷ For example, Kautz writes that “inclusionary requirements should be accompanied by real compensatory measures—in particular, substantial density bonuses—to minimize any effects on the overall housing supply.”⁷⁸ It is correct that if a tax is accompanied by a large enough subsidy, the effective tax will be offset.

The first issue to determine is whether the offsetting benefits make up for the costs. Kautz implies that creating fully offsetting benefits is easy: “Even the harshest critics of inclusionary zoning, such as Robert Ellickson, concede that high enough density bonuses create affordable units at no cost to landowners, developers, or other homeowners.”⁷⁹ Yet in many existing ordinances, the density bonuses are of little value and come nowhere close to making up for the costs of the program. In many cases, the land is already being developed to the maximum economically feasible density, which makes a density

74. See Ellickson, *supra* note 12, at 1187-92; see also POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 36.

75. As mentioned, Basolo and Calavita, *supra* note 44, claim inclusionary zoning is equivalent to a development impact fee, but they deny that it will have the predicted economic consequences.

76. See, e.g., INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6. The report provides details of the inclusionary zoning programs around California and makes policy recommendations, yet it completely fails to consider the economic costs or the potential impacts on the housing market. The closest the report comes to recognizing economics is on the second-to-last page when it states that future research could investigate “the cost impacts of inclusionary programs on market-rate units” or how inclusionary zoning effects production. *Id.* at 27. Because “the authors did not find an empirical study on the subject,” they decided to take a curious leap of faith and assume that inclusionary zoning “can be a major piece of solving the affordable housing crisis in California and nationwide.” *Id.* at 27-28.

77. The authors cited *supra* note 14 fall into this category.

78. Kautz, *supra* note 14, at 988.

79. *Id.* at 1019.

bonus worthless.⁸⁰ Examples of worthless density bonuses occur with high-rises where building any higher would be too costly or with single-family neighborhoods where consumers demand a minimum lot size. Density bonuses can only be valuable in areas that practice exclusionary zoning where density constraints are binding. But even in such areas, the density bonuses will not be helpful if other constraints, such as water permits, are the limiting factor for development. In any one of these cases, a density bonus will be worthless.

The real test of whether density bonuses (or other incentives) make up for the costs of the program is if builders would voluntarily choose them. If a program was voluntary and builders chose to provide below-market units in exchange for a density bonus, it would demonstrate that the benefits more than offset the costs. Yet when looking at most real-world ordinances, the builders do not flock to participate.

One advocate of inclusionary zoning argued that programs must be mandatory; otherwise, few people would participate. Tetreault writes, "There are many jurisdictions that have voluntary, or incentive-based, inclusionary zoning ordinances. The problem is that most of them, because of their voluntary nature, produce very few units."⁸¹ Similarly, when the California Coalition for Rural Housing reported its survey results, it noted that "truly voluntary programs are generally unsuccessful in producing affordable units."⁸² If the programs were really such a good deal and the benefits did offset the costs, the programs would not need to be mandated.

Kautz responds to this situation by arguing that affordable housing mandates are profitable, but that developers fail to recognize this. She writes, "Even where a 'relatively generous' density bonus is given for voluntary participation, developers often fail to participate because they do not understand the economics of the program."⁸³ Kautz may know something that everyone else does not, but she gives us no reason to believe why a lawyer writing in a law review article has a better understanding of the profitability of projects than actual builders who make their living doing those calculations. Even if Kautz were correct that developers are incapable of calculating the profitability of projects, as long as one or two builders stumbled into Kautz's gold mine, they would start making above-normal profits, which would encourage others to follow. The assertion that these

80. POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, at 29.

81. Tetreault, *supra* note 25, at 19.

82. INCLUSIONARY HOUSING, *supra* note 6, at 22.

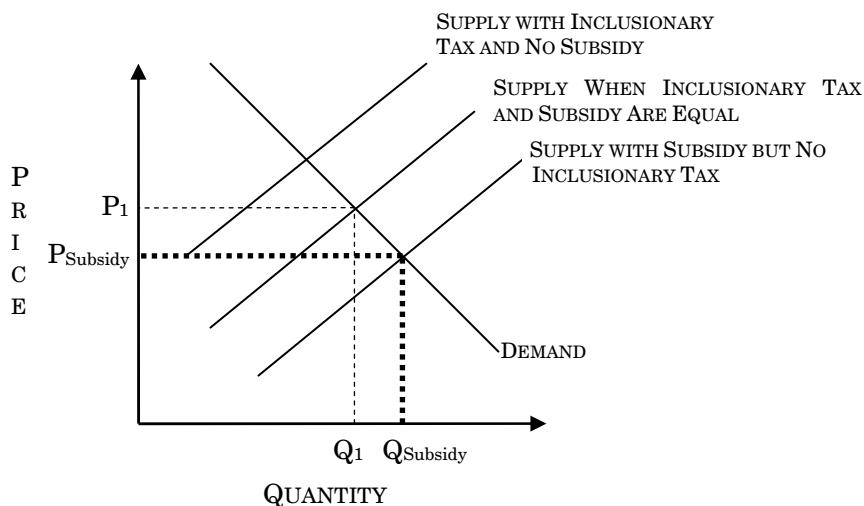
83. Kautz, *supra* note 14, at 982.

affordable housing mandates are really profitable but builders do not understand the economics behind them is extremely dubious.

The second—and perhaps more important—response to the proposal for mandatory inclusionary zoning along with offsetting benefits is to question why price controls must accompany subsidies in the first place. If the government has the ability to offer subsidies or zoning exemptions that will increase the supply, then why must those policies be accompanied with a program that restricts the supply? Even if the program was voluntary and actually chosen, which would demonstrate that the subsidy offsets the cost of inclusionary zoning, the inclusionary zoning still has a negative impact on housing affordability compared to what could have been achieved. In such a situation the inclusionary zoning tax shifts the supply curve inward (just like in Figure 1), but then a subsidy comes along and shifts it back to its original position while housing production remains unchanged. But, even under these circumstances, the inclusionary ordinance has a negative effect. If the inclusionary ordinance were removed and the effective subsidy remained, then the supply curve would shift even further outward, resulting in a greater quantity of homes at even lower prices. Figure 2 illustrates this.

FIGURE 2

EFFECT OF SUBSIDY AND INCLUSIONARY TAX



Just as in Figure 1, the vertical distance between each supply curve is the size of the inclusionary tax. The vertical distance is also equal to the size of the subsidy since, by assumption, the subsidy to builders is exactly the same size as the inclusionary tax. In this case, the subsidy does reverse the negative effect of inclusionary zoning by

moving the curve from the top to the middle position. But a community could do even more to promote affordable housing. If a community is willing to expedite the permit process, grant valuable density bonuses, or offer other incentives, then adopting these incentives without burdening developers with inclusionary zoning would cause the housing supply curve to shift further to the right. The more the supply shifts right, the lower the prices become, making housing more affordable for the vast majority of buyers.

Dietderich goes one step further than Kautz, arguing that inclusionary zoning actually benefits builders and, thus, will not hamper supply.⁸⁴ Despite builders' demonstrated unwillingness to participate in voluntary programs, Dietderich attempts to devise reasons why inclusionary zoning will increase builders' profits.⁸⁵ His first argument is that builders have to consider their reputation in a community, not just the profits of any one project, and that these political concerns lead them to provide less affordable housing even though it would have been profitable.⁸⁶ Dietderich writes, "If a developer decides to build low income units in a traditionally highbrow neighborhood, the developer is likely to lose the goodwill of officials who represent area residents, decreasing the developer's ability to lure future buyers and win concessions from the jurisdiction."⁸⁷ Because lost goodwill would decrease long-term profits, builders refuse to participate in voluntary programs even if they would pencil out; however, by making the program mandatory, builders would benefit because they would get the density bonus without losing goodwill.

There are two problems with this argument. First, if a city's residents and representatives favored affordable housing enough to pass an ordinance to encourage its production, why builders would lose goodwill for producing affordable housing is unclear. Second, at a more fundamental level, the erroneousness of this argument is demonstrated by the fact that most builders oppose inclusionary zoning.⁸⁸ If mandatory inclusionary zoning actually benefited builders, why would they lack the foresight to support it? Economists

84. Dietderich, *supra* note 14, at 75.

85. *Id.* Dietderich does note that developers lobby against inclusionary ordinances, yet he still claims that these ordinances are in their best interest. *Id.* at 75-76.

86. *Id.*

87. *Id.*

88. We have had extensive interaction with many builders throughout California and, with the exception of nonprofit developers, virtually all of them oppose mandatory inclusionary zoning ordinances. The California Building Industry Association has long been one of the most vocal opponents of inclusionary zoning. Our recent critical study of inclusionary zoning, POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, was reviewed favorably as a cover story in the home builder association magazine, *HBA News*. See *Landmark Study: Inclusionary Zoning Offers Only the Illusion of Affordable Housing*, HBA NEWS, June 2004, at 8.

have documented many industries where industry participants have lobbied for government regulation in order to secure gains.⁸⁹ If mandatory inclusionary zoning really benefited the building industry, one would expect to see builders lobbying for it, yet they do not.

Dietderich offers a second reason why density bonuses benefit builders despite their failure to make use of voluntary ordinances. He writes that “multi-family housing construction is marked by a ‘learning-curve’ that may pay off exponentially as more developers are *forced* to construct multi-family units, pooling technological and design gains as they go.”⁹⁰ Because the learning curve has spillover effects, Dietderich argues that individual builders lack the incentive to bear the cost of learning. He believes that if all builders were forced to build high-density multifamily dwellings, they would collectively make higher profits, so the issue is just pushing them to this Pareto superior equilibrium.⁹¹ Again, Dietderich wants the reader to assume that the building industry does not know what is profitable. Yet he gives no reason to believe that builders lack an understanding of the concepts of learning curves or technological spillovers. If mandatory inclusionary zoning really helped builders secure higher profits, one would expect the building industry to rally around Dietderich’s proposal. Because builders do not, either builders do not adequately understand their own industry or Dietderich’s argument is incorrect. We strongly suspect the latter.

C. Are Price Controls a Good Way to Correct for Problems Created by Exclusionary Zoning?

The one area where the advocates of inclusionary zoning are in agreement with the typical free market economist is with their criticisms of exclusionary zoning. Exclusionary zoning is the name for the set of policies that mandate minimum lot sizes or other levels of minimum quality that have the effect of excluding the poor. Without exclusionary zoning, multiple low-income buyers who demand inexpensive homes (even if they are at higher density) have the ability to bid land away from a few high-income buyers who desire

89. See George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 BELL J. ECON. & MGMT. SCI. 3 (1971); see also Bruce L. Benson, *Opportunities Forgone: The Unmeasurable Costs of Regulation*, 19 J. PRIVATE ENTERPRISE 1 (2004); Fred S. McChesney, *Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation*, 16 J. LEGAL STUD. 101 (1987).

90. Dietderich, *supra* note 14, at 76.

91. For a discussion of Paretian and other concepts of efficiency, see DAVID D. FRIEDMAN, *LAW’S ORDER: WHAT ECONOMICS HAS TO DO WITH LAW AND WHY IT MATTERS* 18-27 (2000).

larger lots.⁹² For example, one hundred low-income buyers might be able to outbid ten high-income buyers for the use of a given plot of land; therefore, developers would find it more profitable to build higher-density housing to serve the low-income families. Exclusionary zoning, however, interferes with the market process by requiring larger lot sizes and low density that only the rich can afford.⁹³ In agreement with economists, Dietderich writes, "To a large extent, it is not the presence, but the absence, of a free market in housing that has helped create a shortage of affordable homes for many Americans."⁹⁴

Where Dietderich and other advocates of inclusionary zoning part ways with economists is with their solution to the problems created by exclusionary zoning: price controls. Rather than advocating the repeal of exclusionary laws, they advocate replacing them with more laws, which only inflate the problems caused by exclusionary zoning. Dietderich equates passing inclusionary zoning with ending these restrictions on competition: "Persons with low to moderate incomes, who live at higher density, can often outbid the wealthy for suburban land. Although such competition is illegal under most exclusionary zoning rules, it makes little sense to normalize the *noncompetitive* baseline, and call any move toward competition among income classes a 'subsidy.'"⁹⁵

Yet inclusionary zoning is not a move towards competition. It simply adds another inefficient form of zoning to the existing exclusionary zoning. Because a portion of the homes are price-controlled, it often pushes builders to pack them in at higher-than-optimal densities. Rather than allowing buyers and sellers to decide, these planners want to choose the densities under which everyone lives. Their position is analogous to planners debating a government mandate about the maximum or minimum shoe size. If the government restricted the production of small shoes in the past, one option would be to pass laws restricting the production of large shoes (or mandate that small shoes be produced along with large shoes) or another option is simply abolish the law that restricts the production of small shoes.⁹⁶ Just like in the shoe market, the best way to find the appropriate density for a development is to eliminate both exclusionary and inclusionary zoning. This would allow competitive

92. See Dietderich, *supra* note 14, at 41. See generally Bernard Frieden, *The Exclusionary Effect of Growth Controls*, in RESOLVING THE HOUSING CRISIS 19 (Bruce Johnson ed., 1982); TUCKER, *supra* note 11.

93. Frieden, *supra* note 92, at 20-21.

94. Dietderich, *supra* note 14, at 47.

95. *Id.* at 41.

96. Hasnas makes a parallel argument against one-size-fits-all government laws. See John Hasnas, *The Myth of the Rule of Law*, 1995 WIS. L. REV. 199, 220-24.

bidding for land between those who want low-priced, high density and those who want higher-priced, low density.

Another peculiar argument for inclusionary zoning is that it makes up for the past wrongs of exclusionary zoning.⁹⁷ By restricting the supply of housing, exclusionary zoning artificially raises some home prices, and because those owners have received undeserved gains, the advocates of inclusionary zoning contend that taxing them with an affordable housing mandate is justified. Kautz writes:

[H]igh housing prices are the result of local zoning policies that create artificial shortages of developable land for housing. The shortages have inflated land costs, and landowners have gained windfall profits due solely to cities' zoning policies. In this scenario, inclusionary zoning can be viewed as a way for the public to share in the windfall profits it created. Exclusionary zoning is converted, in effect, into subsidies for inclusionary housing.⁹⁸

Despite the apparent logic of Kautz's argument, it is faulty. First, Kautz fails to take account of the fact that there are different owners of property over time. If exclusionary zoning were able to boost prices, it would only benefit those owners who bought in early and not those who bought in late. The only residents who experienced windfall gains were the ones who owned property before the restrictive exclusionary ordinance was passed. Those who bought after the exclusionary zoning was in place have paid the inflated prices and have no windfall gains that can be taken away. Imposing a tax on recent buyers who have already paid the effective taxes due to exclusionary zoning would be a double whammy, which hardly makes up for past wrongs.

A second problem with Kautz's argument is that inclusionary zoning decreases the value of some properties while increasing the value of others, so the tax does not have a uniform effect. When the costs of inclusionary zoning are passed backward to landowners, the policy only devalues undeveloped land; it does not devalue the existing stock of homes. As the supply of new housing is restricted, the price of existing homes will get bid up,⁹⁹ so inclusionary zoning will increase the "windfall gains" to homeowners just like exclusionary zoning. This potential was recognized by Kautz, although she misses the importance of the argument. Kautz writes, "[I]f the

97. "Inclusionary zoning can also be considered a means to recapture land prices that have been artificially inflated by communities' exclusionary policies." Kautz, *supra* note 14, at 983.

98. *Id.* at 987.

99. Benjamin Powell & Edward Stringham, *Housing*, in THE CONCISE ENCYCLOPEDIA OF ECONOMICS (David Henderson ed., forthcoming), available at www.econlib.org/Library/CEETitles.html (manuscript at 7, <http://www2.sjsu.edu/depts/economics/faculty/powell/docs/housing/Housing-Encyclopedia-FinalDraft.pdf>).

inclusionary requirements are excessive and undercut profits too much, they may reduce housing production to a level where the program does indeed have an exclusionary effect.”¹⁰⁰ What she fails to realize is that even small increases in affordable housing mandates will discourage some development. Excessive requirements discourage more. Economics shows that people make tradeoffs on the margin; therefore, restrictions on supply are not all or nothing. All increases in affordable housing mandates restrict the supply of some homes and, thus, will make existing homes less affordable.

Cities should only enact inclusionary zoning if the goal is to make the vast majority of housing less affordable. Although the intentions of the advocates of inclusionary zoning are unclear,¹⁰¹ Ellickson hypothesizes that some advocates know the bad consequences of inclusionary zoning and enact it because they want to restrict supply.¹⁰² Public choice economics would argue that residents might support inclusionary zoning because they know it restricts development and boosts existing housing prices.¹⁰³ Ellickson says:

[P]roponents of inclusionary zoning may not always have the interests of low and moderate income families at heart. I notice that the towns that require developers to set aside a fraction of new housing units for the low and moderate income families tend to be towns that are otherwise exclusionary.¹⁰⁴

He further argues that many of the towns in California enact inclusionary zoning for precisely this reason:

The towns in California that have adopted inclusionary zoning ordinances tend to be wealthy towns. If the program were progressive, one would expect middle income and lower income towns where growth is occurring to be adopting inclusionary programs. But they rarely do. The affluent city of Palo Alto has zoned about a third of the area of the town for development at a maximum density of one dwelling unit per ten acres. Palo Alto also

100. Kautz, *supra* note 14, at 988.

101. For a review of the literature on the fiscal and exclusionary determinants of the imposition of zoning laws, see J.M. Pogodzinski, *The Effects of Fiscal and Exclusionary Zoning on Household Location: A Critical Review*, 2 J. HOUSING RES. 145 (1991).

102. See Ellickson, *supra* note 12, at 1170, 1215.

103. The public choice field of economics assumes that rational individuals pursue their own self-interest by weighing costs and benefits to themselves in public decisions as well as market decisions. For the classic founding book of this field, see JAMES M. BUCHANAN & GORDON TULLOCK, *THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY* (1962). For a recent introduction on public choice, see WILLIAM C. MITCHELL & RANDY T. SIMMONS, *BEYOND POLITICS: MARKETS, WELFARE, AND THE FAILURE OF BUREAUCRACY* 22-84 (1994).

104. *Panel Discussion: Redistribution and Regulation of Housing*, 32 EMORY L.J. 767, 816 (1983).

has an inclusionary program, perhaps partly as a legal smokescreen to fool the courts.¹⁰⁵

Whether advocates of price controls know that their policies hurt the poor is unclear. Regardless of their intent, the result of inclusionary zoning is clear. Price controls do not reverse harmful exclusionary zoning practices. Instead, they exacerbate the affordability problem by further restricting supply and driving up the price of market homes. The one clear policy that reverses the effects of exclusionary zoning is the abolition of exclusionary ordinances.

D. Is Government Intervention Needed to Prevent High Housing Costs?

Many advocates of inclusionary zoning say that price controls are needed because a free market would not provide affordable housing.¹⁰⁶ In other words, even though price controls may have problems, they are better than the alternative: an unregulated market where prices rise without limit. Once again the advocates of inclusionary zoning are ignoring economics and, as a result, are making a fundamental error. Economists of all stripes have shown that the cause of the affordability crisis is not the free market, but excessive government regulation.¹⁰⁷

The first issue to recognize is that the affordability problem is not a national crisis;¹⁰⁸ it is only present in those areas where the supply of homes has not kept up with increasing demand.¹⁰⁹ This is well illustrated by the situation in the San Francisco Bay Area, one of the nation's least affordable housing markets. From 1990 through 2000, the region added 547,590 jobs—an increase of 17%.¹¹⁰ The California Department of Finance recommends that “1.5 jobs per new housing unit is a healthy jobs/housing balance,”¹¹¹ which means more than

105. *Id.* at 816-17.

106. Note, *Reassessing Rent Control: Its Economic Impact in a Gentrifying Housing Market*, 101 HARV. L. REV. 1835, 1840-41 (1988). In reaction to POWELL & STRINGHAM, *supra* note 17, Gary Patton of LandWatch wrote, “Their paper suggests that the ‘market’ will solve our housing problems. Funny that it hasn’t yet!” Gary A. Patton, Letter to the Editor, MARINA GAZETTE, Apr. 26, 2004, at 2. Patton implies that there is a failing of the market. What he completely ignores is that a free market in housing has not existed, in part because of the very land use regulations his group lobbies for.

107. For the most recent literature review, see Quigley & Raphael, *supra* note 2.

108. For example, David Lereah, the chief economist for the National Association of Realtors said, “By and large, when you look at the [national] affordability index it is still very healthy.” Simon, *supra* note 1.

109. *Id.*

110. BAY AREA COUNCIL, BAY AREA HOUSING PROFILE: A REPORT CARD ON THE SUPPLY AND DEMAND CRISIS 6 (2003), <http://www.bayareacouncil.org/atf/cf/{2F567EB5-67c0-4CDA-9DD3-EC4A129D3322}/HousingProfile2003.pdf>.

111. *Id.* at 6.

365,000 new homes should have been built.¹¹² Yet the region added only 220,154 new homes¹¹³—60% of the recommended need. Housing prices have soared from their already high levels as production has not kept pace with population and job growth. By 2002, the percentage of homes affordable to a family earning median income was only 23.9% for Oakland Metro, only 20.1% for San Jose Metro, and an astonishingly low 9.2% for San Francisco Metro.¹¹⁴

Why has the supply not kept pace with demand? Government regulation is the major impediment. Glaeser and Gyourko find that an affordability crisis only occurred in particular geographic areas that had restrictive land use regulations.¹¹⁵ The authors write, “[Z]oning and other land-use controls are . . . responsible for high prices where we see them.”¹¹⁶ Some people believe that unaffordable areas are so expensive because they do not have enough land, but economists have shown that the scarce resource is not land but government permission to build. Because permits to build are scarce, the price of entitled land is pushed up compared to the price of non-entitled land. If intrinsically valuable land were the most expensive factor, people would be able to subdivide their property or build at higher densities, but in the current world, zoning laws prevent such development.¹¹⁷ These restrictions make housing much more expensive than the cost of construction. Glaeser and Gyourko’s econometric estimates indicate that only 10% of the gap between construction costs and home prices is caused by intrinsically high land prices; the other 90% is caused by zoning and land use regulations. They write:

If policy advocates are interested in reducing housing costs, they would do well to start with zoning reform. Building small numbers of subsidized housing units is likely to have a trivial impact on average housing prices . . . even if well-targeted toward deserving poor households. However, reducing the implied zoning tax on new construction could well have a massive impact on housing prices.¹¹⁸

Likewise, a study by University of California, Berkeley, economists Lawrence Katz and Kenneth Rosen on land use regulation’s effect on housing prices finds that until 1970, California prices had been in line with the national average of housing prices, but by 1980,

112. *Id.* at 10.

113. *Id.*

114. Randal O’Toole, Op-Ed, *Housing in ‘Smart Growth’ Cities: Is It Really Worth the Cost?*, PLANETIZEN, Aug. 25, 2002, tbl.2, <http://www.planetizen.com/node/61>.

115. Glaeser & Gyourko, *supra* note 3, at 26.

116. *Id.* at 30.

117. For a review of the economic theory of zoning laws, see J. Michael Pogodzinski & Tim R. Sass, *The Economic Theory of Zoning: A Critical Review*, 66 LAND ECON. 294 (1990).

118. Glaeser & Gyourko, *supra* note 3, at 28.

California prices more than doubled the national average.¹¹⁹ They determine that one major cause of the price increase was “a dramatic increase in the use of a wide variety of local land use and growth control mechanisms.”¹²⁰ In his study of housing costs throughout the United States, William Tucker concludes, “[O]ne thing is obvious: Stringent housing regulations have certainly not helped the San Francisco area solve its housing problems. They may even be creating the problems.”¹²¹

Other studies with different methodologies reach similar conclusions. Stephen Malpezzi constructs an index of seven different land use regulatory variables and ranks fifty-six different metropolitan areas according to how strictly land use is regulated.¹²² Regulatory variables included measures such as changes in length of approval time, time required to get land rezoned, amount of acreage zoned for residential development, and percentage of zoning changes approved.¹²³ Malpezzi finds that a change from a lightly regulated environment to a heavily regulated one decreased the number of permits to build by 42%, increased home prices by 51%, and decreased home ownership rates by about 10%.¹²⁴

However, just because prior regulations created the affordability problem does not mean additional zoning laws are the solution.¹²⁵ The solution is to encourage the issuance of building permits, open more land for development, and abolish exclusionary zoning laws. If government reduces and eliminates regulations that restrict housing development, the housing market can respond to increased demand just like other industries.

E. Is the Construction of Market-Rate Housing Harmful to Low-Income Households?

Another dubious belief by advocates of inclusionary zoning is that the production of market-rate housing somehow hurts the poor. Rather than holding the views that trade is mutually beneficial and

119. Kenneth T. Rosen & Lawrence Katz, *Growth Management and Land Use Controls: The San Francisco Bay Area Experience*, 9 J. AM. REAL ESTATE & URBAN ECON. ASSOC. 321, 322 (1981).

120. *Id.*

121. TUCKER, *supra* note 11, at 5.

122. Stephen Malpezzi, *Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Metropolitan Areas*, 7 J. HOUSING RES. 209 (1996).

123. *Id.* at 222.

124. *Id.* at 230, 232.

125. This dilemma is consistent with Ludwig von Mises' economic theory of interventionism. See LUDWIG VON MISES, *Interventionism*, in *CRITIQUE OF INTERVENTIONISM* (Hans F. Senholz trans., Arlington House Publishers 1977) (1929). Von Mises discusses how government intervention leads to unintended consequences that create a perceived need for other regulations. Government then has a choice of implementing additional regulations, which will have additional unintended consequences, or it can repeal existing ones. *Id.*

that increasing the supply of housing benefits all, many advocates of inclusionary zoning treat markets as if they were a zero-sum game. According to this view, if a high-income household gains by being able to buy an expensive new home, it makes all low-income households worse off. They believe that even if the supply of new homes is increased, affordability will not be improved because only high-priced new housing will be built.

Economics shows that all income levels benefit even when new construction is high-priced. The reason is due to the interaction between the various housing markets, which includes the market for new housing and the market for existing housing. Consider what happens when a high-income family moves into a high-priced new home. When the family moves into new construction, its old home is freed for someone else, typically a family of lower income looking to upgrade. If instead a middle-income family moves into that home, its old home is in turn freed up for a lower-income buyer. As each income group moves up, its old home is freed for someone else, allowing many people to upgrade. Economists refer to this concept as *filtering*, because as families upgrade homes, the old homes filter down to those people who could not afford it before.¹²⁶

The added benefit of this process is that it puts downward pressure on prices of all homes. When high-income families leave the market for existing homes and enter the market for new homes, they no longer bid up the price of existing homes. If, on the other hand, regulations restrict new construction, high-income people end up bidding up the price of the existing housing stock, making it less affordable. Another way to think about the benefits of increases in the housing stock is to think about the effects of decreases in the housing stock. Most people will recognize that destroying a percentage of existing homes will make housing less affordable because the existing stock of homes will get bid up. Likewise, preventing the construction of new homes limits the amount of available homes and causes the prices of all homes to be bid up.

This principle is illustrated in the classic study by John Lansing, Charles Clifton, and James Morgan, who looked at the chain of existing home sales in thirteen cities and found that each new home generated an average of 3.5 moves.¹²⁷ All of those moves increase the supply and lower the price of existing homes, thus making them more affordable for low-income buyers. This study also finds that the benefits filter down to lower income brackets. The study reports that 9-14% of all people who moved in the chain of upgrades were low-

126. See, e.g., Powell & Stringham, *supra* note 99, at 2.

127. JOHN B. LANSING ET AL., NEW HOMES AND POOR PEOPLE 16, 66 (1969).

income buyers.¹²⁸ The effect on moderate-income families is even stronger. In moves after the first new construction move, people of moderate income made up approximately 30% of movers.¹²⁹ The authors conclude: “[A]ny policy which increases the total supply of housing will be beneficial. The working of the market for housing is such that the poor will benefit from any actions which increase the supply in the total market.”¹³⁰

Despite the relatively uncontroversial status of this theory, advocates of inclusionary zoning attempt to debunk it. Although they recognize the potential benefits of filtering, they still offer reasons why it will fail to adequately help low-income buyers. At the forefront of this line of argumentation is Dietderich, who offers a host of reasons why increasing the housing supply fails to translate into substantial benefits for lower-income families.¹³¹

Dietderich’s first argument against filtering is due to the introduction of time. Dietderich writes, “The rate of stock deterioration changes with the level of maintenance expenditure, and the necessary level of maintenance expenditures increases as a unit gets older.”¹³² He argues that as deterioration accelerates on older, affordable buildings, those older units will fall out of the housing stock. That is, landlords will let buildings deteriorate because they lose their incentive to continue upkeep, and the people living in the homes that need the most maintenance cannot afford the upkeep themselves.¹³³ Despite the seeming logic of this argument, it does nothing to disprove the benefits of filtering. Low-income households are often already the least desirable homes available. If a high-income family moves into a new home and a moderate-income family moves to the high-income family’s former home, that still frees up the middle-income family’s former home for a family with a lower income. The lower-income family still upgrades from their prior home, which may have been a less desirable or a deteriorating home. The introduction of time does nothing to discredit the benefits of the filtering process. Imagine if no new construction took place: Dietderich’s problem would exist and the poor would be stuck in worse homes that deteriorate even faster.

Dietderich’s second objection is that political, cultural, geographic, and racial barriers separate the different stocks of homes from potential buyers and prevent the poor from upgrading into the

128. *Id.* at 38-40.

129. *Id.* at 37-38.

130. *Id.* at 68.

131. Dietderich, *supra* note 14, at 92-98.

132. *Id.* at 93.

133. *Id.*

previously occupied unit.¹³⁴ He also argues that low-income households fail to upgrade because of differences in the physical traits of units left vacant when upper-income families move.¹³⁵ These factors include number of bedrooms, lot size, commuting location, and lack of public transportation in the area.¹³⁶ Again, Dietderich's argument misses the mark. All of his objections stem from his narrow view of the upgrade process. He seems to view the upgrade process as a situation where a low-income, urban family must move into the former home of a high-income, suburban family who moved into a newly constructed mansion. In reality the upgrade process is a chain of moves with multiple families making marginal improvements in their living arrangements.¹³⁷ Even if cultural barriers prevented families from moving into extremely different neighborhoods, they would not prevent families from moving into slightly different neighborhoods. Families have different tastes and abilities to move into different situations, so as prices drop, at least someone will upgrade into a nicer vacant home. That in turn frees up another house that could appeal to many different buyers who have different tastes. The housing markets are better represented as a spectrum rather than completely stratified system.

Dietderich's final argument against the upgrade process is that it does not work when more people are moving into an area.¹³⁸ Dietderich writes, "Whenever the number of persons interposed between the original buyers and the target population increases, filtering slows. In the 1970s and 1980s, a surge in the number of younger adults at middle-incomes all but eliminated filtering to the poor in many American cities."¹³⁹ Although an influx of population into an area translates into many new residents jumping into the chain of moves, Dietderich is incorrect to assert that new construction fails to keep home prices down. The relevant question is what would have happened to prices had the new construction not been built. If population is increasing and new construction is hampered, the new residents start bidding against existing residents and drive up the price of even low-quality homes. In contrast, if the number of newly constructed homes exactly equals the number of new residents, prices will remain stable.

Dietderich's arguments against the upgrade process appear well reasoned, but they are flawed. Making high-income families worse off (by restricting the supply of new market-rate homes) does not

134. *Id.* at 94.

135. *Id.* at 96.

136. *Id.*

137. LANSING ET AL., *supra* note 127, at 5.

138. Dietderich, *supra* note 14, at 97.

139. *Id.*

translate into making low-income families better off. In fact, policies that restrict the supply of new market-rate housing make all income levels worse off. One of the main barriers to the upgrade process is inclusionary zoning itself.

V. CONCLUSION

This Article has reviewed some of the more sophisticated justifications for inclusionary zoning by noneconomists, such as Dietderich, Padilla, and Kautz, and it has found that they do not hold up under scrutiny. These noneconomists' articles are replete with fundamental economic errors which unfortunately only muddle the debate. Perhaps that was their intent, as their arguments seem to be based more on egalitarian ideology rather than sound economic logic. Despite the nice-sounding name, inclusionary zoning is still a price control that leads to a decrease in the amount of housing. Economic theory and evidence demonstrate that imposing price controls and taxes on housing is one of the worst ways of encouraging the production of housing. These authors' arguments do not overturn this conclusion. Offsetting benefits, such as density bonuses, does not eliminate the costs imposed by inclusionary zoning, which is evidenced by the fact that voluntary inclusionary ordinances do not work. Builders do not simply absorb this tax as a cost of doing business, nor do they continue to provide the same number of homes. Inclusionary zoning does not correct the problems caused by exclusionary zoning but instead exacerbates them. The real problems causing the affordability crisis are regulations that prevent increases in the supply of homes. Eliminating restrictive zoning regulations will give consumers more choice and make housing more affordable. For those who truly care about making housing more affordable, price controls are not the answer.

STURVENANT, L.A.
Separating Fact from Fiction to Design
Effective Inclusionary Housing Programs,
Center for Housing Policy
2016

Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs

By Lisa A. Sturtevant, Ph.D.

May 2016

Inclusionary housing programs generally refer to city and county planning ordinances that require or incentivize developers to build below-market-rate homes (affordable homes) as part of the process of developing market-rate housing developments. More than 500 local jurisdictions in the United States have implemented inclusionary housing policies,¹ and inclusionary requirements have been adopted in a wide variety of places—big cities, suburban communities and small towns.

Despite the proliferation of inclusionary housing programs, the approach continues to draw criticism. There have been legal challenges around inclusionary housing requirements in California, Illinois, Idaho, Colorado and Wisconsin, among others.² In addition to legal questions, critics have claimed inclusionary housing policies are not effective at producing affordable housing and have negative impacts on local housing markets.

While there have been numerous studies on inclusionary housing, they unfortunately do not provide conclusive evidence about the overall effectiveness of inclusionary housing programs. These studies vary substantially in terms of their research approaches and quality. In

addition, it is difficult to generalize the findings from the existing research because researchers have examined policies in only a handful of places and at particular points in time when economic and housing market conditions might have been quite different. Given these limitations, however, **the most highly regarded empirical evidence suggests that inclusionary housing programs can produce affordable housing and do not lead to significant declines in overall housing production or to increases in market-rate prices.** However, the effectiveness of an inclusionary housing program depends critically on local economic and housing market characteristics, as well as specific elements of the program's design and implementation.



Adam Fagen/Creative Commons (<https://www.flickr.com/photos/afagen>)

Evaluating Inclusionary Housing Programs

Inclusionary housing policies (often referred to as inclusionary zoning policies) link market-rate development to the production of housing affordable to lower-income households. These policies either require that a certain percentage of new units be set aside as affordable or offer development incentives that are only available when affordable units are included as part of the project. The primary goals of inclusionary housing programs are to increase the overall supply of affordable housing and to promote economic and social integration.³ Inclusionary housing policies are becoming an increasingly common local tool for expanding housing options and can now be found in 27 states and Washington, DC.⁴ Long-standing programs in Montgomery County, Maryland, and Fairfax County, Virginia, have produced thousands of affordable housing units and continue to evolve to respond to changing local economic conditions.⁵ Programs in California weathered legal challenges as well as bumpy economic conditions and continue to be an important tool for affordable housing production.⁶ And in the past few years, cities and towns across the country have adopted new inclusionary housing policies⁷ or are working to expand or modify existing programs.⁸

Criticisms of inclusionary housing programs generally center around two arguments: 1) inclusionary housing programs do not produce much or any affordable housing, and 2) inclusionary housing programs have a negative impact on the overall housing market by depressing supply and pushing up market prices. There have been numerous research studies analyzing inclusionary housing programs, and the results from some of this research are often used to bolster the arguments of critics. Some studies have reviewed the economic theory underpinning the criticisms of inclusionary housing requirements. Others are descriptive studies based on program data or reports that are derived from interviews with local policymakers and developers. The

best evaluations use a research design that 1) compares outcomes in localities with inclusionary housing programs to similar localities without inclusionary requirements, and 2) accounts for other factors that could influence housing market outcomes. These types of studies can be difficult to do, but they provide the strongest empirical evidence of the impacts and effectiveness of inclusionary housing programs.

Even with good empirical studies, it can be difficult to make generalizations about inclusionary housing programs because they vary so much from place to place. The specific characteristics of the policies depend on local economic and housing market conditions, as well as on state and local regulatory and political frameworks. Some inclusionary housing requirements are mandatory, while others are voluntary. Inclusionary housing policies can apply jurisdiction-wide or only in a particular area. In some cases, there are exceptions to the affordable housing requirements—for example, small projects with the number of units below a certain threshold may be exempted from the inclusionary mandate. Some localities offer a buyout option, allowing developers to pay an in-lieu fee to an affordable housing fund instead of providing affordable units as part of the new project. And jurisdictions often offer cost offsets or increased density to incentivize developers to include affordable housing. The diversity of inclusionary housing programs has made it difficult to synthesize what we know about the effectiveness and impacts of these policies.

This research brief responds to the main criticisms of inclusionary housing programs, reviewing what is known from the research on the effectiveness and impacts of inclusionary housing programs. This report also highlights what the research shows about the relationship between impacts and program design and local market conditions.

Inclusionary housing policies are becoming an increasingly common local tool for expanding housing options and can now be found in 27 states and Washington, DC.



Do Inclusionary Housing Programs Produce Homes Affordable to Lower-Income Households?

Yes, with some caveats. In some places affordable housing production totals are relatively small, suggesting that an inclusionary housing policy should be considered one component of a comprehensive affordable housing strategy. Furthermore, the effectiveness of inclusionary housing programs also depends critically on the nature of the local housing market and how the program is designed.

Because local jurisdictions are not required to track the number of units produced through their inclusionary housing programs, it is challenging to get a complete picture of how many total inclusionary units have been produced. In addition, many inclusionary housing programs have alternative compliance options. These include in-lieu fees, which are often combined with other affordable housing resources, making it nearly impossible to identify units resulting from an inclusionary housing program. The best estimate available is that, as of 2010, inclusionary housing policies nationally have produced between 129,000 and 150,000 affordable units.⁹ Historically, production has been driven inclusionary housing programs in California and the Washington, DC region, particularly Montgomery County, Maryland.

Two studies have suggested that inclusionary housing programs in California have produced at least 29,000

affordable units. In 2009, the California Coalition for Rural Housing published an online database of 145 local inclusionary housing programs in California, which included a wealth of program information including production totals for those jurisdictions.¹⁰ Using that database and other sources, researchers estimated that the local inclusionary housing programs in California altogether produced about 29,000 affordable housing units between January 1999 and June 2006.¹¹ The Non-Profit Housing Association of Northern California also examined inclusionary housing programs in California, and estimated that by 2007 these programs had resulted in the development of 29,281 units, including nearly 5,000 units developed as a result of in-lieu contributions.¹²

There are also several regional studies of inclusionary housing programs. In a 2008 study, Jenny Schuetz, Rachel Meltzer and Vicki Been examined inclusionary housing programs in the San Francisco region, identifying 55 jurisdictions with inclusionary housing programs and finding that a total of 9,154 inclusionary units had been built under these programs from the 1970s to the early 2000s.¹³ Benjamin Powell and Edward Stringham estimated in 2004 that the inclusionary housing programs in 13 cities in Los Angeles and Orange counties led to the production of 6,379 units over the lifetimes of the programs.¹⁴

Jenny Schuetz and her fellow researchers also examined programs in the Washington, DC and Boston regions. In five counties in the Washington, DC metropolitan area with inclusionary housing programs, an estimated 15,252 inclusionary housing units had been built between the years the various programs were implemented and 2008. Montgomery County, Maryland, was the most productive—and long-standing—program in the region and the nation with more than 13,000 units produced. The situation was different in the Boston metropolitan area, where there were 99 cities and towns with inclusionary housing programs. As of 2008, about 43 percent of those programs had not produced any units. The study authors were not able to collect exact production counts but suggested that the Boston area inclusionary housing programs had “produced relatively few affordable units, probably in part because so many programs in the area [had been] enacted relatively recently.”

Several other studies have documented the affordable housing production associated with inclusionary programs in other parts of the country (see Table 1). For example, Heather Schwartz and her co-authors found that the inclusionary program in Chicago produced more than 200 affordable units per year. In Burlington, Vermont, half of all new residential construction was attributed to the city’s inclusionary housing program. But many programs were found to have had very low production totals. Davidson, North Carolina’s program averaged only five units per year, and Denver’s program averaged only eight units per year.

Based on this research review, it is clear that inclusionary housing programs can and do result in the production of affordable housing units, but there is considerable variability across jurisdictions. The existing research does not systematically address the reasons for the differences in the production totals associated with different programs. However, as will be discussed below, the way the program is designed and the economic and housing market conditions in which it operates are important factors in a program’s success.

TABLE 1. Affordable Housing Units Produced by Local Inclusionary Housing Programs: Results from Key Research Studies

Jurisdiction	Period	Total Inclusionary Units Produced*	Average Number of Inclusionary Units Produced per Year	Source
Montgomery County, MD	1974–2011	13,246	358	a
Fairfax County, VA	1990–2011	2,448	117	a
Prince George’s County, MD	1993–1996 (repealed)	1,600	400	g
San Francisco, CA	2002–2008	1,328	83	c
Chicago, IL	2003–2009	1,235	206	d
San Diego, CA	1992–2003	1,200	109	e
Huntington Beach, CA	2002–2010	1,071	134	c, f
Santa Monica, CA	1990–2009	862	45	d
Emeryville, CA	1990–2009	706	37	c
Mahwah Township, NJ	1985–2010	650	26	c
San Clemente, CA	1999–2006	627	90	c
Santa Fe, NM	1999–2010	593	54	d
Sunnyvale, CA	1980–1999	529	28	c
Freehold Township, NJ	1984–2010	519	20	c
Loudoun County, VA	1993–2001	509	64	g
Montville Township, NJ	1985–2010	407	16	c
Cambridge, MA	1998–2010	385	32	d
Boulder, CO	2000–2009	364	40	d
San Bruno, CA	1999–2006	325	46	c
Monrovia, CA	1990–2003	280	22	f
Brea, CA	1993–2003	278	28	f
Washington, DC	2009–2014	211	42	b
Boston, MA	2000–2004	200	50	e
Burlington, VT	1990–2012	200	9	d
San Juan Capistrano, CA	1995–2003	196	25	f
Chapel Hill, NC	2000–2002	154	77	e
Laguna Beach, CA	1985–2003	139	8	f
Denver, CO	2002–2012	77	8	c
Davidson, NC	2001–2011	54	5	c
Mill Valley, CA	1990–2010	35	2	c
Virginia Beach, VA	2007–2013	7	1	c

*New units, excludes units produced through in-lieu fees.

Sources:

- a. The Urban Institute. 2012. *Expanding Housing Opportunities Through Inclusionary Zoning: Lessons from Two Counties*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- b. Hende, Leah, Peter A. Tatian, and Graham MacDonald. 2014. *Housing Security in the Washington Region*. Washington, DC: The Community Foundation for the National Capital Region.
- c. Hickey, Robert, Lisa Sturtevant, and Emily Thaden. 2014. *Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- d. Brunick, Nicholas, Lauren Goldberg, and Susannah Levine. 2003. *Large Cities and Inclusionary Zoning*. Chicago, IL: Business and Professional People for the Public Interest.
- e. Powell, Benjamin and Edward Stringham. 2004. *Housing Supply and Affordability: Do Affordable Housing Mandates Work?* Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute.
- f. Calavita, Nico and Alan Mallach, eds. 2010. *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- g. Brown, Karen. 2001. *Expanding Affordable Housing Through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area*. Washington, DC: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

Do Inclusionary Housing Programs Reduce Overall Housing Production and/or Increase Market Prices?

If affordability requirements lead to significant increases in the cost of development, it is possible that a local inclusionary housing program could result in a reduction in the overall supply of housing, at least in the short run. Developers could choose to build fewer units in a particular jurisdiction (e.g., in only the most profitable neighborhoods) or decide not to build at all. Affordability requirements could also theoretically lead to increases in the prices of market-rate housing. To subsidize the cost of providing the below-market units, the developer could increase the prices or rents of the market-rate units.

There have been several theoretical discussions of these potential outcomes, as well as empirical evaluations of impacts for specific programs. It is important to understand the economic theory underpinning a potential response to an inclusionary housing requirement.¹⁵ However, the stylized economic discussions tend to exclude an analysis of the cost offsets and incentives that are part of most inclusionary housing programs.¹⁶ Furthermore, the theoretical studies demonstrate that affordability requirements primarily impact the price of land over the long run. But these studies also usually fail to account for the constrained supply of land that puts upward pressure on land prices in many markets where inclusionary housing programs operate.¹⁷ Thus, results from the theoretical literature do not provide adequate practical guidance on the impacts of inclusionary housing programs.

Some empirical studies examine the supply and price effects in localities that have actually implemented inclusionary housing programs. It is difficult to conduct rigorous, methodologically sound impact evaluations of these programs. Ideally, an impact evaluation would estimate changes in housing supply and prices in a particular local jurisdiction with an inclusionary housing program and compare those outcomes to what would have happened in that same local jurisdiction had there not been an inclusionary housing program in place. Of course, this is impossible, so the best approaches compare outcomes in places with inclusionary housing programs to outcomes in similar places without programs and use multivariate analyses to control for other factors that might impact housing supply and prices (e.g., unemployment rates, mortgage rates). Unfortunately, very few research studies have used this rigorous approach in the evaluation of the impacts of inclusionary housing programs.

Among these robust studies, however, the researchers find a mixed bag in terms of the effects inclusionary housing programs have on the overall supply of housing and on market prices, with **generally no impacts on supply and no or modest impacts on prices**. Notwithstanding economic theory, these empirical studies suggest that the relationship between affordability requirements and the housing market is complicated and highly dependent on the unique characteristics of the local economy and housing market and on the specific design, implementation and tenure of particular programs.

The potential impacts of inclusionary housing programs are highly dependent on local economic and housing market conditions.

In a 2002 study of 28 California cities, David Paul Rosen and Associates measured the impact of inclusionary housing programs on housing production, comparing places with and without an inclusionary program and accounting for a set of economic and other factors that could also affect market activity. They found that inclusionary housing programs had no negative effect on overall housing production in California cities, and that housing production was most strongly dependent on the local unemployment rate and the price of new-construction homes.¹⁸

Examining 17 inclusionary housing programs in localities in Los Angeles and Orange counties in California, Vinit Mukhija and his colleagues controlled for characteristics of the local economy and housing market to assess program impacts. They found no negative impact on overall housing supply resulting from the implementation of inclusionary housing programs in localities in these counties.¹⁹

In a recent analysis of 125 local inclusionary housing programs in California, Ann Hollingshead found that when inclusionary housing programs were weakened (in this case as a result of a court decision), rental prices in those localities actually increased, rather than decreased as economic theory might suggest.²⁰ A lack of sufficient data precluded Hollingshead from reporting results on housing starts, though the descriptive data suggest that localities with inclusionary housing policies actually rebounded from the housing market downturn faster than those without.

In their analysis in San Francisco Jenny Schuetz and her co-authors included a series of economic, demographic and housing market characteristics to estimate potential housing market impacts of inclusionary housing programs. Unique to this study is the inclusion of variables that describe particular characteristics of the programs, including the length of time the program had been in existence, whether it was mandatory or voluntary, whether there was a density bonus or an in-lieu option, and the minimum project size that triggered the affordability requirements. They found no impacts on housing production or prices associated with local inclusionary housing programs in the San Francisco region. Conducting the same analysis in the Boston area, they found modest declines (10 percent on average) in

new housing starts and a modest increase in prices (1.4 percent on average) associated with the adoption of a local inclusionary housing program.²¹ While this study includes variables that measure program characteristics, the researchers did not find any significant relationship between program design and outcomes, except that programs that had been on the books longer were more likely to have produced affordable units.

A team of researchers at the National Center for Smart Growth Research and Education also used multivariate analysis techniques to estimate housing market impacts of 65 inclusionary housing programs in California over the 1998-2005 period.²² The researchers found that cities with inclusionary housing programs did not experience a significant reduction in the rate of single-family housing starts. However, the number of multifamily housing starts increased significantly in places with inclusionary housing programs compared with those that did not have programs. As a result, cities with inclusionary housing programs experienced an increase in the share of new starts that were multifamily. The researchers found that inclusionary housing programs were associated with an increase in single-family home prices of 2.2 percent, on average. However, in higher-priced markets the impact was estimated to be as high as five percent.

Most rigorous research on inclusionary housing programs finds no effect on housing starts and only modest, if any, impact on home prices.



TABLE 2. Housing Market Impacts Associated with Local Inclusionary Housing Programs: Results from Key Evaluation Studies

Jurisdiction	Period	Impacts on Overall Housing Supply	Impacts on Home Prices/Rents	Source
California (28 programs)	1981–2001	No negative effect on housing starts	N/A	a
California (65 programs)	1988–2005	No decline in single-family starts; increase in multi-family starts	Increase of 2.2 percent in single-family prices	b
California (125 programs)	2007–2013	N/A	Stricter programs associated with 1.9-percent decline in rents	c
San Francisco, CA (55 programs)	1987–2004	No negative effect on housing starts	No effect on home prices	d
Los Angeles and Orange Counties, CA (17 programs)	1998–2005	No negative effect on housing starts	N/A	e
Boston, MA area (99 programs)	1987–2004	Up to a 10% decline in housing starts	Increase of 1 percent in single-family-home prices	d

Sources:

- a. David Paul Rosen and Associates. 2002. *City of Los Angeles Inclusionary Housing Study: Final Report*. Los Angeles, CA: Los Angeles Housing Department.
- b. Knaap, Gerrit-Jan, Antonio Bento, and Scott Lowe. 2008. *Housing Market Impacts of Inclusionary Zoning*. Washington, DC: National Center for Smart Growth Research and Education.
- c. Hollingshead, Ann. 2015. *When and How Cities Should Implement Inclusionary Housing Policies*. Portland, OR: Cornerstone Partnership.
- d. Schuetz, Jenny, Rachel Meltzer, and Vicki Been. 2008. *31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco, Washington DC and Suburban Boston*. New York, NY: Furman Center for Real Estate and Urban Policy.
- e. Mukhija, Vinit, Lara Regus, Sara Slovin, and Ashok Das. 2010. "Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties," *Journal of Urban Affairs* 32: 229–252.

There are descriptive studies that have concluded that inclusionary housing programs have led to a significant reduction in housing supply and a significant increase in housing prices.²³ However, these studies have been widely criticized for their lack of methodological rigor, and their results should be interpreted cautiously.²⁴ In addition, there are numerous case studies of inclusionary housing programs that include accounts that support an adverse impact on housing production and market prices.²⁵ But there are also case studies that have demonstrated no negative impacts.²⁶ The research cited above provides a much better picture of what the market impacts have been in places with inclusionary housing programs. However, there are limitations in the existing research.

First, most of the impact evaluations have focused on the experience in California, which is not necessarily representative of the potential ways in which inclusionary

housing programs would impact housing markets in most of the rest of the country. While some studies have examined the impacts of programs in different regions across the state, the economic, regulatory and political environment in California is different than in many other states. Second, these evaluations (with the exception of Hollingshead’s 2015 report) were conducted using housing market and program data from before the economic recession and housing market downturn, and before key changes to inclusionary housing programs in California that resulted from the Palmer court decision that restricted the design of inclusionary housing programs in the state.²⁷

Finally, although these studies use generally accepted research approaches to study impacts, it is difficult to draw conclusions from the existing research about the specific characteristics of inclusionary housing programs that might make them more or less effective.

Most evaluations of inclusionary housing programs have been done in California. More research is needed on how inclusionary housing programs work in different kinds of markets.

What Factors Are Associated with Successful Inclusionary Housing Programs?

There is a substantial amount of variation in how inclusionary housing programs are designed, how many affordable units they produce, and how they could potentially affect housing starts and home prices and rents. There has been no empirical, systematic analysis of the relationships among program design, local housing market and economic conditions, and impacts of inclusionary housing programs. However, several conclusions may be drawn from the research described above, as well as from case studies and other reports on inclusionary housing programs, about how to design local inclusionary housing programs that are best able to produce affordable housing and limit potential negative impacts on the overall housing supply and prices.

1) Inclusionary housing programs work best in strong housing markets.

By design, inclusionary housing programs link the production of affordable housing to market-rate development. When there is no market-rate construction, there is no affordable housing development.

In case studies of inclusionary housing programs conducted by the National Association of Home Builders, local jurisdictions cited the weakness of the housing market as the primary reason for the failure of their inclusionary housing programs to produce any affordable housing units.²⁸ A review of the state of inclusionary housing programs after the economic recession conducted by Robert Hickey at the National Housing Conference demonstrated that localities that ended their inclusionary housing programs during or after the recession often did so because of weak housing markets.²⁹

In stronger housing markets, inclusionary housing programs do have the potential to produce significant numbers of affordable units with negligible impact on housing markets. For example, housing demand in Fairfax County, Virginia, has been very strong, driven by the fast pace of job growth in Washington, DC and northern Virginia. Inclusionary housing requirements in the Tysons Corner area of Fairfax County have not slowed development. Thousands of apartments are under construction or have received approvals in Tysons Corner since the county approved new affordability guidelines.³⁰

Even in hotter housing markets, there is no one-size-fits-all approach to crafting an effective inclusionary housing program. Based on the existing research and program reviews, there are some characteristics that seem to be associated with more productive and efficient programs.

2) Mandatory programs tend to work better than voluntary programs.

Mandatory programs result in the production of more affordable housing units than voluntary programs do, and despite claims to the contrary, mandatory inclusionary housing programs generally do not depress new construction in strong housing markets.³¹ The evaluations of the impacts of inclusionary housing programs examined primarily mandatory programs and found that these programs have not caused decreases in overall levels of housing production or substantial increases in market prices. In the studies of programs in California, several researchers concluded that the top-producing local programs in the state were mandatory programs.³² Montgomery County, Maryland, has a mandatory program that has produced about 13,000 units since it was implemented in 1974, making it the most productive inclusionary housing program in the country.³³

An estimated 83 percent of all local inclusionary housing programs across the country are mandatory.³⁴ In a historic decision in March 2016, the New York City Council passed legislation to replace the city's voluntary inclusionary housing policy with a mandatory program, creating the nation's largest and most ambitious inclusionary housing program.³⁵

While mandatory programs have been shown to be more effective at producing affordable units, several researchers have concluded that voluntary programs can also produce affordable housing when they are

83%

of all local inclusionary housing programs across the country are mandatory

treated as though they are mandatory (e.g., projects are approved only when they include affordable units) and/or when there are appropriate incentives or offsets (see below) that make the voluntary option attractive.³⁶ In places where mandatory inclusionary housing programs are prohibited by state statute,³⁷ a voluntary program is the only option. Rick Jacobus and others have noted that voluntary programs that offer density bonuses or other incentives in exchange for voluntarily building affordable housing can be effective and also can protect programs from legal challenge.³⁸

3) Effective inclusionary housing programs include incentives that offset the cost to developers.

One of the primary criticisms about the economic literature around the impacts of inclusionary housing programs is that those studies assume that inclusionary housing programs include no incentives or offsets to counterbalance the requirement to provide affordable housing. In fact, most programs include some sort of cost offset or incentive. Density bonuses, modified development standards (e.g., reduced parking requirements), fee waivers, and expedited permit and/or approvals processes are all examples of the types of incentives that are commonly part of inclusionary housing policies.

According to a review of California's inclusionary housing programs by the Non-Profit Housing Association of Northern California, most jurisdictions provide a financial incentive to developers under their inclusionary housing programs. In an assessment of different approaches to designing local inclusionary housing programs, Jenny Schuetz and her fellow researchers found that mandatory programs with no offsets can lead to lower overall numbers of units produced (although the impact can vary depending on local market and economic conditions), but mandatory programs with cost offsets including density bonuses and fast-track permitting are much more effective at creating an environment where an inclusionary housing program can both create more affordable units and mitigate potential negative impacts on the overall housing market. In their evaluation of programs in the San Francisco area, the researchers found that the number of affordable units built increased with the presence of a density bonus.

According to a recent report by Rick Jacobus, increased density has become the most common incentive offered by local inclusionary housing programs.³⁹ Density bonuses can work well in a variety of strong housing markets. However, there are some situations where density bonuses are not as effective. In her analysis of

Montgomery County, Maryland's inclusionary housing program, Karen Brown noted that density bonuses have not been as effective in promoting affordable housing development in areas of the county that are already zoned for high-rise construction. After a certain height and density, land costs become an increasingly smaller portion of overall development costs, and the benefits of the extra density do not provide the same level of subsidy that they would in a smaller-scale project.⁴⁰

Furthermore, increasing density can be a hot-button issue in many communities. Offering a density bonus in exchange for affordable housing production can be difficult if there is strong community opposition to taller buildings and increased density.⁴¹ It is important, then, that the density increases work within the overall community planning process. In addition, density bonuses do not work if a local jurisdiction changes the underlying zoning to allow higher densities by right—that is, without complying with any affordability requirements. Tying the density bonus and affordability requirements to rezoning is an important component of making the link work.⁴²

4) Predictable programs with clear guidelines are most effective.

Nicholas Brunick,⁴³ Rick Jacobus⁴⁴ and others who have studied inclusionary housing programs in depth have raised the importance of predictability in inclusionary housing programs. Ad hoc policies or programs with rules that change at the whim of administrators or elected officials have a good chance of stymieing housing development in a locality. Knowing the rules of the development process is key to builders as they develop pro formas, seek financing for projects and analyze market demand.

In interviews in Fairfax County, Virginia, and Montgomery County, Maryland—both suburbs of Washington DC—researchers found that the most important factor to developers working in a locality with an inclusionary housing program was predictability in the program requirements.⁴⁵ Clear requirements and consistent administration of an inclusionary housing program were important so that developers could better estimate their potential profit; a loss of this predictability could mean a decline in overall housing production as developers choose to build in other markets.

When there is predictability, developers consider affordability requirements as a cost of doing business in a desirable location, similar to other requirements that localities often impose, including design standards, green building techniques and open space dedications.⁴⁶

5) Successful inclusionary housing programs have flexible compliance options.

Flexible compliance options give developers a choice in how to meet affordability requirements associated with an inclusionary housing program. Building affordable units on site as part of the market-rate development has traditionally been the default requirement, but many policies allow developers to build affordable units off-site or contribute cash or land in lieu of building units. Flexible inclusionary housing policies help improve feasibility by offering developers various ways to meet affordability obligations.⁴⁷ For example, a study of programs in the Washington, DC suburbs showed that an in-lieu option made smaller projects more financially feasible under mandatory inclusionary housing requirements.⁴⁸

In several studies in California, researchers found that flexibility in compliance was a key element of productive inclusionary housing programs.⁴⁹ Ann Hollingshead found that programs that require on-site units and those that allow developers to pay a fee in lieu of providing units can both be productive types of inclusionary housing policies. The extent to which one approach is better than the other depends on a range of factors, including the cost of land in the jurisdiction, the ability for the jurisdiction to leverage other resources for affordable housing, the extent of local NIMBYism, the administrative capacity of the local government and the capacity of local non-profit developers. In her analysis, Hollingshead suggested that having a “blended policy” that offers both an on-site option and an in-lieu option can lead to greater affordable housing production.

Rick Jacobus has noted that off-site production using in-lieu fees can result in more overall affordable-housing production in some local markets. However, in addition to being able to leverage resources and having non-

profit developer capacity, the locality also has to have sufficient land on which to build off-site units.

While flexibility can lead to more affordable-housing production, the types of alternative compliance options, if any, should be aligned with the local jurisdiction’s overarching goals. If the primary goal is to promote economic and social integration, off-site or in-lieu options are less likely to be effective. Developers will likely build affordable units in places where land is cheaper, and these units likely will be less connected to transportation, jobs and other community amenities. In large cities and urbanizing suburbs, a limited supply of available land can limit the impact of in-lieu fees. Even with sufficient resources in a local housing trust fund and high-capacity non-profit developer partners, local jurisdictions will not be able to develop affordable housing in high-opportunity neighborhoods if no land is available. Thus, a local jurisdiction’s ability to achieve a goal of economic integration through its inclusionary housing policy could be constrained without an on-site requirement.⁵⁰ However, if a jurisdiction wants to maximize the overall supply of affordable housing in the jurisdiction, regardless of the locations of affordable units, off-site and in-lieu options can be effective.⁵¹ Striking a balance among potentially competing goals is an important part of designing an effective inclusionary housing strategy.

Finally, the flip side of flexibility, of course, is a loss of predictability, which is also a valuable feature of successful inclusionary housing programs. In its review of mandatory inclusionary housing requirements in New York City, the NYU Furman Center for Real Estate and Urban Policy highlighted the importance of having a flexible program that can respond to changing market conditions. However, the authors of the report were quick to point out that flexibility introduces uncertainty and creates a potential for inclusionary housing requirements to become a “politicized process.”⁵²

Striking a balance among potentially competing goals is an important part of designing an effective inclusionary housing strategy.

Conclusions

Almost every community in America struggles with how to ensure there is a sufficient supply of housing for individuals and families of all incomes. With limited federal resources for affordable housing, local jurisdictions continue to look for local tools to create and preserve housing affordable to lower-income households. An inclusionary housing policy can be one important strategy in a local jurisdiction's comprehensive affordable housing strategy. In the right market, adopting an inclusionary housing policy can help facilitate the development of affordable units and promote social and economic integration. Other programs, such as the Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC), might produce more overall units, but affordable housing produced through an inclusionary housing program could more effectively distribute housing in high-opportunity neighborhoods.⁵³

An inclusionary housing program utilizes local land use and zoning regulations, which gives local jurisdictions more control over the means by which affordable housing is developed. However, despite this local authority, it is important to keep in mind that housing developed under an inclusionary housing program often requires the use of resources from other, federal programs to make homes affordable to lower-income households, including the LIHTC and Housing Choice Voucher (HCV) programs. Local inclusionary housing programs will not work well in most places if these other resources are not available.

Whenever a policy changes the way housing is built in a community, there is bound to be pushback. Knowing that the best research generally finds either no negative impacts or only very small impacts on housing markets

is important for responding to potential criticisms of proposed inclusionary housing programs. Furthermore, in high- and rising-cost markets, there is good evidence that well-designed inclusionary housing programs can be effective. **In general, mandatory programs in strong housing markets that have predictable rules, well-designed cost offsets, and flexible compliance alternatives tend to be the most effective types of inclusionary housing programs.** Requirements related to other program elements, including income targets and minimum project size, could also influence the effectiveness. There is less research on the impacts of these program design elements on affordable housing production and housing market outcomes.

The best approach to designing the most effective inclusionary housing program for a particular community is to conduct an economic feasibility analysis, which can help clarify the program requirements that would work best in a particular market. In developing its mandatory inclusionary housing program, New York City commissioned a study to evaluate how the program would impact the financial feasibility of new residential development in the city under a range of market conditions and program requirements.⁵⁴ The results of this analysis, which included economic and financial forecasts as well as in-depth interviews with developers in the city, helped the city feel confident that the affordability requirements included in its mandatory inclusionary housing program would actually lead to units being built and would not stifle overall housing development. Not all jurisdictions have the capacity to either conduct or contract out such a study, but a systematic look at the possible ways an inclusionary housing program could be designed and how those elements might operate in a particular locality is an important step for ensuring an effective and efficient inclusionary housing program.

Endnotes

1. Hickey, Robert, Lisa Sturtevant, and Emily Thaden. 2014. *Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
2. California Affordable Housing Law Project of the Public Interest Law Project. 2002. *Inclusionary Zoning: Legal Issues*. San Francisco, CA; Hollister, Timothy S., Allison M. McKeen, and Danielle G. McGrath. 2007. *National Survey of Statutory and Case Law Authority for Inclusionary Zoning*. Washington, DC: National Association of Home Builders; Mock, Brentin. 2015. "Taking Inclusionary Zoning All the Way to SCOTUS". Citylab, September 17, 2015.
3. Hickey, Sturtevant, and Thaden. 2014.
4. Hickey, Sturtevant, and Thaden. 2014.
5. The Urban Institute. 2012. *Expanding Housing Opportunities Through Inclusionary Zoning: Lessons from Two Counties*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.

6. Hickey, Robert. 2013. *After the Downturn: New Challenges and Opportunities for Inclusionary Housing*. Washington, DC: National Housing Conference.
7. See <http://charmeck.org/city/charlotte/planning/pages/voluntarymixedincomehousingdevelopmentprogram.aspx> for a description of Charlotte's voluntary inclusionary housing policy, adopted in 2013.
8. See <http://www1.nyc.gov/site/planning/plans/mih/mandatory-inclusionary-housing.page> for a description of New York City's Mandatory Inclusionary Housing proposal, which was approved by the City Planning Commission and City Council in spring 2016.
9. Calavita, Nico and Alan Mallach, eds. 2010. *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
10. The database was previously accessible online at <http://www.calruralhousing.org>, but it is no longer available.
11. Non-Profit Housing Association of Northern California, *Affordable by Choice: Trends in California Inclusionary Housing Programs* (2007)
12. Non-Profit Housing Association of Northern California. 2007.



Formed in 1931, the nonprofit National Housing Conference is dedicated to helping ensure safe, decent and affordable housing for all in America. As the research division of NHC, the Center for Housing Policy specializes in solutions through research, working to broaden understanding of America's affordable housing challenges and examine the impact of policies and programs developed to address these needs. Through evidence-based advocacy for the continuum of housing, NHC develops ideas, resources and policy solutions to shape an improved housing landscape.



Acknowledgements

NHC gratefully acknowledges the Ford Foundation for its generous support for this publication. Any views or opinions expressed in this paper are those of the author and do not represent the views of the Foundation.

National Housing Conference

1900 M Street, NW | Suite 200
Washington, DC 20036
Phone: (202) 466-2121
Email: chp-feedback@nhc.org
Website: www.nhc.org
Twitter: @nhcandcenter

13. Schuetz, Jenny, Rachel Meltzer, and Vicki Been. 2008. *31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco, Washington, DC and Suburban Boston*. New York, NY: Furman Center for Real Estate and Urban Policy.
14. Powell, Benjamin and Edward Stringham. 2004. *Do Affordable Housing Mandates Work? Evidence from Los Angeles County and Orange County*. Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute.
15. See, for example, Powell, Benjamin and Edward Stringham. 2005. "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed: How Effective Are Price Controls?" *Florida State University Law Review* 33: 471-499; Hollingshead, Ann. 2015. *When and How Cities Should Implement Inclusionary Housing Policies*. Portland, OR: Cornerstone Partnership.
16. Jacobus, Rick. 2015. *Inclusionary Housing: Creating and Maintaining Equitable Communities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
17. Downs, Anthony, ed. 2004. *Growth Management and Housing: Do They Conflict?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
18. David Paul Rosen and Associates. 2002. *City of Los Angeles Inclusionary Housing Study: Final Report*. Los Angeles, CA: Los Angeles Housing Department.
19. Mukhija, Vinit, Lara Regus, Sara Slovin, and Ashok Das. 2010. "Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties," *Journal of Urban Affairs* 32: 229-252.
20. Hollingshead. 2015.
21. Schuetz, Meltzer, and Been. 2008. The authors did not have sufficient data to estimate impacts for jurisdictions in the Washington, DC region.
22. Knapp, Gerrit-Jan, Antonio Bento, and Scott Lowe. 2008. *Housing Market Impacts of Inclusionary Zoning*. Washington, DC: National Center for Smart Growth Research and Education.
23. Powell and Stringham. 2004.
24. Basolo, Victor and Nico Calavita. 2004. *Policy Claims with Weak Evidence: A Critique of the Reason Foundation Study on Inclusionary Housing Policy in the San Francisco Bay Area*. San Francisco, CA: Non-Profit Housing Association of Northern California.
25. National Association of Home Builders. 2015. *Inclusionary Zoning Primer*. Washington, DC.
26. Brunick, Nicholas. 2003. *Impact of Inclusionary Housing on Development*. Chicago, IL: Business and Professional People for the Public Interest.
27. Shigley, Paul. 2009. *Court Rules L.A. Inclusionary Housing Mandate Violates State Law*. Ventura, CA: California Planning & Development Report.
28. National Association of Home Builders. 2015.
29. Hickey (2013). Legal challenges were cited as a reason for the ending of inclusionary housing programs in several communities as well.
30. O'Connell, Jonathan. 2015. "Up Next for Tysons? Another Year of Staggering Growth," *The Washington Post*, November 24, 2015.
31. Brunick, Nicholas, Lauren Goldberg, and Susannah Levine. 2004. *Voluntary or Mandatory Inclusionary Housing? Production, Predictability, and Enforcement*. Chicago, IL: Business and Professional People for the Public Interest; Non-Profit Housing Association of Northern California. 2007; Mukhija, et al. 2010.
32. Non-Profit Housing Association of Northern California. 2007.
33. The Urban Institute. 2012.
34. The National Housing Conference and the National Community Land Trust Network, with support from the Lincoln Institute of Land Policy, developed a national directory of local inclusionary zoning programs that can be accessed online: <http://citnetwork.org/wp-content/uploads/2014/08/National-Directory-of-Inclusionary-Housing-Programs-8-26-14.pdf>.
35. See <http://www1.nyc.gov/site/planning/plans/mih/mandatory-inclusionary-housing.page>.
36. Brunick, Goldberg, and Levine. 2004; Schuetz, Meltzer, and Been. 2008.
37. Hollister, McKeen, and McGrath. 2007.
38. Jacobus. 2015.
39. Jacobus. 2015.
40. Brown, Karen. 2001. *Expanding Affordable Housing Through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area*. Washington, DC: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
41. Jacobus. 2015.
42. Hickey, Robert. 2014. *Inclusionary Upzoning: Tying Growth to Affordability*. Washington, DC: National Housing Conference.
43. Brunick, Goldberg, and Levine. 2004.
44. Jacobus. 2015.
45. The Urban Institute. 2012.
46. Brunick. 2003.
47. Hickey, Robert. 2015. *Making Inclusionary Housing More Flexible: Four Ideas for Urban Settings*. Washington, DC: National Housing Conference.
48. Brown. 2001.
49. David Paul Rosen and Associates. 2002; Non-Profit Housing Association of Northern California. 2007.
50. Jacobus. 2015.
51. Schwartz, Heather, Liisa Ecola, Kristin J. Leuschner, and Aaron Kofner. 2012. *Is Inclusionary Zoning Inclusionary? A Guide for Practitioners*. Santa Monica, CA: The RAND Corporation.
52. NYU Furman Center for Real Estate and Urban Policy. 2015. *Creating Affordable Housing Out of Thin Air: The Economics of Mandatory Inclusionary Zoning in New York City*. New York, NY: NYU Furman Center for Real Estate and Urban Policy.
53. Ellen, Ingrid Gould and Keren Mertens Horn. 2012. *Do Federally Assisted Households Have Access to High Performing Public Schools?* Washington, DC: Poverty & Race Research Action Council.
54. BAE Urban Economics, Inc. 2015. *Market and Financial Study: NYC Mandatory Inclusionary Housing*. New York, NY: New York City Housing Development Corporation.

TOWNSEND, M.
Inclusionary Zoning in Canada
Mémoire de maîtrise, York University, 2017

Inclusionary Zoning in Canada

Inclusionary Zoning in Canada: Planning for Inclusion by Creating Affordable Housing

by

Mark Townsend

Supervised by

Laura Taylor

A Major Paper

Submitted to the Faculty of Environmental Studies

**In partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Environmental
Studies**

York University, Toronto, Ontario, Canada

3/30/2017

Inclusionary Zoning in Canada

Abstract

Through affordable housing strategies many urban areas have been looking to support social inclusion. Inclusionary zoning is one such strategy that looks to extract affordable housing from market-rate housing developers. Several cities have enforced inclusionary zoning policies in North America; however, the majority of them have been in the United States. Canada has faced similar affordable housing shortages as the US has but unfortunately Canadian municipalities lack the power that many US municipalities have in regards to enforcing inclusionary zoning policy. Many municipalities in Canada have been subject to social issues that accompany a lack of legislative investment from the province to support affordable housing. Ontario, is currently looking at enabling its constituent municipalities to make inclusionary zoning policies. It is believed that it will make a big difference for large urban areas like Toronto, a city that has been requesting these powers for some time. It is the hope of many that Toronto can use inclusionary zoning to support a sustainable supply of affordable housing. This will help the City continue to focus on being a city of inclusion and opportunity. Inclusionary zoning has been widely debated in the context of Toronto and it is through these debates that question arise whether Toronto can support inclusionary zoning strategies or whether they will be of any benefit at all. A major focal point for the research was to evaluate whether or not inclusionary zoning can create a sustainable supply of affordable housing in the City of Toronto. It is thought that it can but it must be implemented in such a way that it supports good planning principals and initiatives.

Foreword

A major objective of my plan of study is to explore planning for inclusion. As part of my area of concentration, I wish to explore the effects that inclusionary zoning can bring to an urban area. I have found myself drawn into the current debates around bringing formal inclusionary zoning powers to a city like Toronto. These debates are of great interest to me because the City is facing an affordable housing crisis. In the midst of this crisis planners and affordable housing advocates at the City of Toronto are trying to properly assess the situation and develop solutions through working with City Council.

Inclusionary Zoning in Canada

This process of providing solutions to an urban problem using the planning process is of great interest to me. This is why I have decided to pursue a major paper that investigates inclusionary zoning. Inclusionary zoning is such a widely debated topic in Toronto that I believe it makes the research worthwhile. While at the same time, the research can support my plan of study because inclusionary zoning is a topic that is impacted by planning policy and practice. Inclusionary zoning also has consequences for sustainable urban development which is another component of my Plan of Study. Planning for inclusion is an important philosophy and inclusionary zoning is one strategy that can support my investigations and research in land use planning.

Table of Contents

1.0 – Introduction	5
1.1 – The Affordable Housing Problem	12
2.0 – Methodology and Research Questions	12
2.1 – Research Objectives	13
2.2 – General Approach	14
2.3 – Limitations and Assumptions	15
2.4 – Key Informant Interviews	16
3.0 – Origins of Inclusionary Zoning in the United States	17
3.1 – What is an Inclusionary Zoning Policy?	18
3.2 – Evolving use of Inclusionary Zoning Strategies in the US and Adoption in Canada	21
3.3 – A Canadian Answer to Inclusionary Zoning?	22
4.0 The Emerging Housing Crisis in Ontario	27
4.1 – Defining the Problem	29

Inclusionary Zoning in Canada

4.2 – Towards a More Consistent “Top-Down” Vision	32
4.3 – Toronto’s Affordable Housing Problem Defined	33
4.4 – Toronto’s Past Attempts at Inclusionary Housing Policies	35
4.5 – Moving Towards Better Affordable Housing Strategies in Toronto	35
5.0 – Key Debates Concerning Toronto Adopting an Inclusionary Zoning Policy	38
5.1 – The Consequences of a Mandatory Inclusionary Zoning Policy	38
5.2 – The Economics of Inclusionary Zoning	41
5.3 – Section 37: The Density Bonusing Debate	52
6.0 – Key Debates Surrounding Inclusionary Zoning Supporting Urban Sustainability	58
6.1 – How do Sociological Influences Impact Urban Sustainability	58
7.0 – Inclusionary Zoning Supports Planning in the City of Toronto	60
7.1 – Can a Sustainable Affording Housing Policy Support the Objectives of Toronto City Planning and City Council?	61
7.2 – What Implications Does Inclusionary Zoning Have to Land-Use Planning in Toronto?	63
7.3 – What Characteristics will Properly Define a Sustainable Inclusionary Housing Policy for Toronto?	65
8.0 – Does Inclusionary Zoning Support Quality of Life?	67
9.0 – Conclusions	69
10.0 – References	76

Inclusionary Zoning in Canada

1.0 – Introduction

Inclusionary development is an economic strategy that is used by many municipalities to respond to high housing costs (Williams *et al* 2016). This strategy utilizes local planning authority to build housing for the lower income bracket (Williams *et al* 2016). To many cities the ability to produce this type of free market housing is important to the overall economic sustainability of the urban environment. City planning is at the crux of this process, since zoning is utilized in many instances to regulate and direct inclusionary developments.

As for zoning, it is an integral part of land-use planning. Zoning by-laws provide the method by which city planners can put a municipality's official plan into effect. Zoning's purpose is to separate and delegate land-use which provides a legal backbone for planners to utilize in the urban planning process (Ontario 2016d). Zoning is important to municipalities because it gives specific context to the urban land and space. The method works by dividing up a town or city into specific land-use zones (Ontario 2016d). Municipalities rely on the process extensively to effectively separate classes of land-use (Ontario 2016d). Even though the focus of zoning is on determining use of land, the process itself has profound sociological consequences. Paul Davidoff puts these sociological consequences of land-use into perspective, stating that: "zoning represents a municipality's major tool in affecting its long-range goals as a pluralistic community." (Merriam *et al* 1985, p. 3). He advocates strongly for social inclusion in the planning process because it supports democracy and its principles.

The irony is that zoning functions in a contradictory way. Through directing land-use, zoning fragments an urban area into specific land types or "uses". This ultimately impacts the population or "users" of the urban space. Davidoff (1985) questions the function of zoning in North American society, declaring that the social impacts of land-use regulation need to be clearly acknowledged. He argues that the social impacts of land-use should be given as equal consideration in the zoning process as do the physical impacts. This represents a fundamental shift in thought for zoning because traditionally planning through zoning does not consider the "user". Davidoff illustrates the current disconnect by stating that zoning is more concerned with determining

Inclusionary Zoning in Canada

where to put parking spots rather than with the who the drivers are. Therefore, zoning being more concerned how an urban area will be used can reveal many potential social problems in the urban environment. The consequences are that people are taken out of the equation when it comes to land-use zoning. If certain people are not considered, then perhaps "uses" won't support them. Therefore, zoning being concerned with "uses" over "user" can create social problems such as exclusion. Social exclusion from the urban environment can carry with it several consequences. There is a historical context to this social disconnect in many American cities which prompted Davidoff to call for greater advocacy in planning to support inclusion of marginalized groups. Davidoff's support for the lower income and minority groups resonates in contemporary planning values; however, the problem of exclusion continues to exist in the present social-economic climate. Therefore, the planning process itself must continue to evolve to address this issue. I support that planning should be defined by social inclusion and ultimately a greater consciousness and understanding of inclusionary planning is essential.

The market can have a significant impact on the planning process because planning supports economic development. Therefore, if the market is heading in a certain direction, city planning must make important considerations that involve on the needs of a community and the economic viability of an urban area. Davidoff states that: "As rents and land value climb in rivitalized areas... the housing opportunities for low-income residents decline" (Merriam *et al* 1985, p. 3). His statements of social displacement still apply to this day in many areas of North America, as well as the rest of the world, where housing affordability is a huge concern. The housing market in many of these urban areas has gotten so out of reach to certain income classes that they can no longer afford adequate living conditions. Many cities now find themselves in an affordable housing crisis because the situation has intensified considerably. Cities in crisis are forced to seek out solutions to this problem. Some cities have opted to use the planning process itself as a means to dig themselves out of the hole of social exclusion, and many more are looking to it to find a sustainable solution.

Inclusionary Zoning in Canada

Inclusionary zoning is one such solution that looks to integrate the low-to-moderate income bracket back into market-rate developments (Porter 2004). This strategy places the responsibility on the developer to provide the affordable units in order to support inclusion of the lower income class in the development. Placing these requirements on the developer is a crafty way a municipality can exploit the market that is running away from certain members of the population. Since inclusionary zoning is able to extract social benefits from a capitalist free market, it has become an increasingly popular tool to integrate into the planning process for many cities and region.

One place where it is currently picking up a lot of momentum is Ontario. The Ontario government has recently garnered a lot of interest to legislate inclusionary zoning from its municipalities. Many of these municipalities are in high growth areas like the Greater Golden Horseshoe are facing affordable housing shortages for their growing populations. This paper will take an in depth look at the key debates circulating around integrating inclusionary zoning in the planning process of this Greater Golden Horseshoe region. A centerpiece for these debates is Toronto, as it is facing a substantial housing crisis. Based on the interviews conducted for this research paper many city staff, amongst which are city planners, have advocated for inclusionary zoning policies in order to be able to address this crisis head on. Toronto, especially, is an interesting place to put under the lens because it is unable to enact official inclusionary zoning policies without having supportive legislation from the province. This adds depth to the debates as they are contextualized from both the top-down and bottom-up in the planning process. The timing of this research is particularly advantageous since the provincial government has very recently passed legislation that will enable its constituent municipalities to enforce inclusionary zoning. The legislation is supported by the province's Updated *Long Term Affordable Housing Strategy* (2016) that will be referenced later in this paper. Therefore, an investigation into the brief history of inclusionary zoning in Ontario is important to understand if this strategy can present the province with a sustainable solution to provide affordable housing.

Inclusionary Zoning in Canada

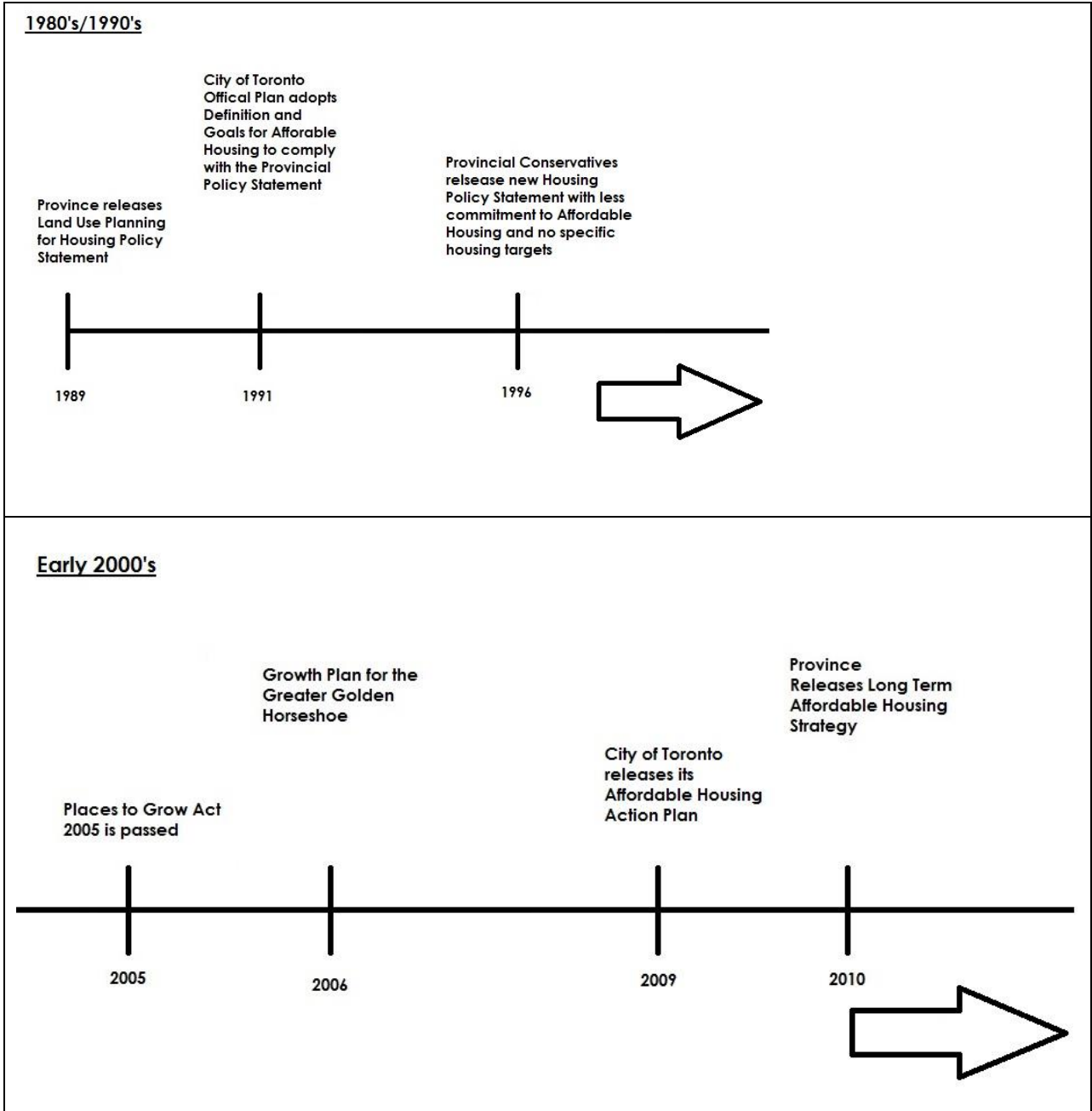
Some terms that will be used in the paper are listed below:

- *Inclusion* – means to include all social demographics.
- *Workforce* – for the purposes of this paper it will pertain to the low-to-moderate income bracket.
- *Workforce Housing* – pertains to housing for the low-to-moderate income bracket.
- *Affordable Housing* – Is housing for the low-to-moderate income groups, the criteria for this is dependent on jurisdiction.
- *Inclusionary Zoning and Inclusionary Housing* – generally refer to the same concept and can be used interchangeably. For the purposes of this paper *Inclusionary Zoning* will mean the land use regulation that requires affordable housing be built. *Inclusionary Housing* will refer to the affordable units themselves.
- *Inclusionary Planning* – refers to a communicative planning process which looks to integrate all incomes and demographics through mixed income urban development strategies such as inclusionary zoning.

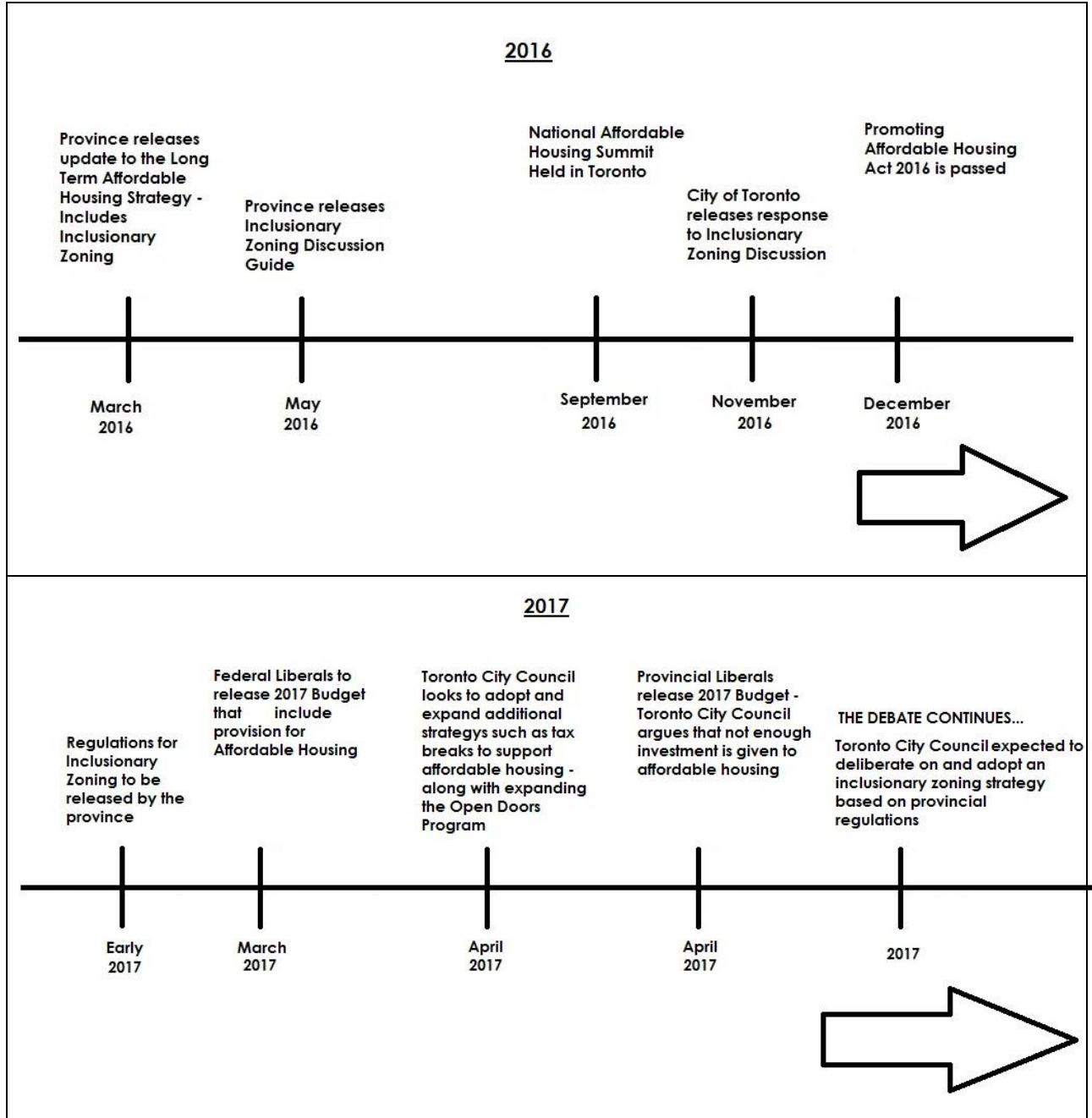
The below represents the timeline of some activities, publications and provincial policy that will be referenced during this paper.

Figure 1: Timeline of Recent Events in Ontario That Concern Affordable Housing

Inclusionary Zoning in Canada

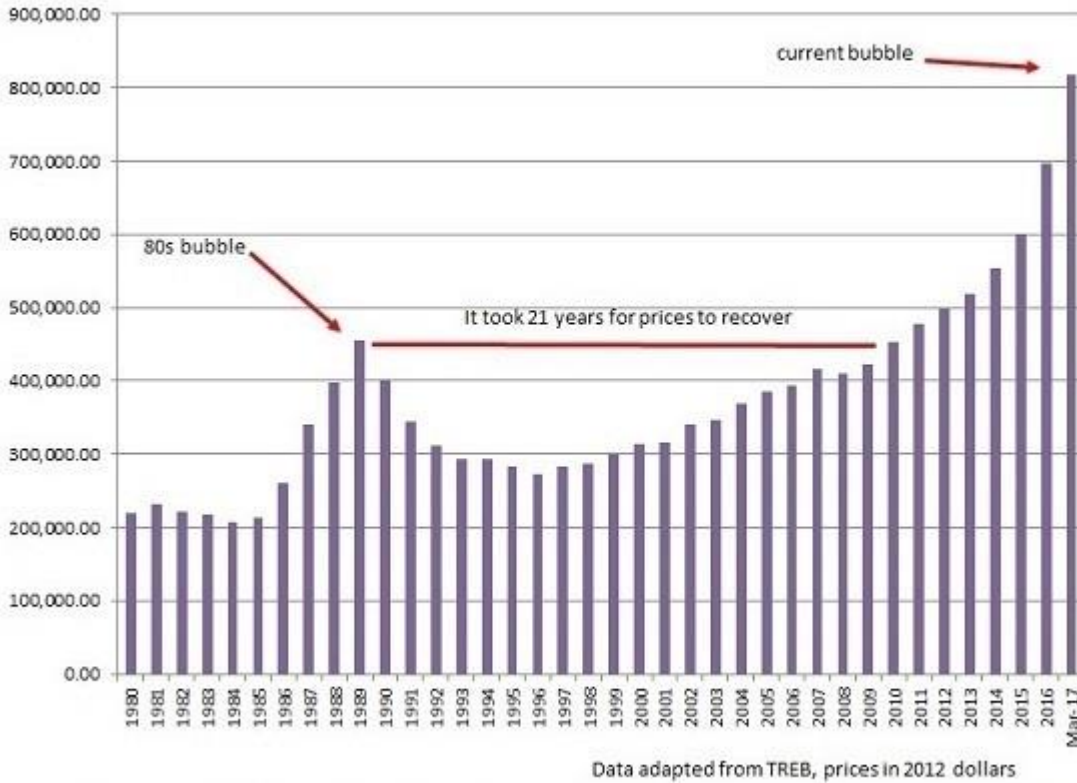


Inclusionary Zoning in Canada



Inclusionary Zoning in Canada

Figure 1.1 - Recent GTA Housing Bubbles and GTA Average House Price in 2012 Dollars



Source: Toronto Real Estate Board (2017) Toronto Condo Bubble. Retrieved from www.torontocondobubble.com

Looking at the sequence of events outlined by the above two figures closely, it becomes clear that periods of where housing affordability becomes questionable, i.e. “housing bubble”, corresponds to provincial actions to address the problem. I support that the process appears to be cyclical, happening over a twenty-five year period or so. The current housing affordability situation appears to be expanding beyond historical limits; therefore, may be the reason that there is more investment by the government presently to support for municipalities with inclusionary zoning powers. The recent political events in Toronto and its surrounding region come to no surprise when you draw a comparison to the housing bubbles and pricing trends. A Toronto planning consultant supports that the inclusionary zoning debates in Toronto emerged around the late 1980’s, which coincides with first housing bubble from Figure 1.1. I support that a greater commitment to inclusionary zoning regulation by the province can help address the current housing situation. In particular, if this current housing sustains itself

Inclusionary Zoning in Canada

over a long period of time and does not correct itself as in the previous housing “bubble”.

1.1 – The Affordable Housing Problem

Affordable housing is a growing concern in many places of the world, and in North America this has become an increasingly complex problem to a large amount of cities and regions. The major implication of this issue is that housing in many cities is becoming progressively more unaffordable to certain income brackets of the middle class. Affordability is identified as a major concern since many individuals in these income brackets are paying over a certain percentage of income to obtain adequate and affordable housing (Hulchanski, 1995). The lack of affordable housing impacts the social and economic viability of cities and their regions because a significant portion of the workforce population comprises this income bracket (Merriam *et al* 1985). Therefore, this can have a profound impact on a city's economy given many must be able to support their industries with a strong workforce.

Currently, there is a strong push by a number of cities in both the United States and Canada to utilize zoning as a means to support development of “affordable” or “workforce” housing units that will house the low-to-moderate income bracket (Williams *et al* 2016). Inclusionary zoning fundamentally works in such a way to either require or encourage developers to include affordable units in market-rate residential developments (Porter 2004). This particular housing policy has been used in the US for several decades, while in Canada attempts have been made to replicate this strategy, in principal, without official power to enforce this type of land use. It is important understand the concept from its historical origins to properly define the term in today's context since it is becoming a much more widespread strategy for planning in North America.

2.0 – Methodology and Research Questions

The research questions for the interests of this paper were to draw out the current debates surrounding inclusionary zoning in Ontario municipalities. Can a central city such as Toronto adopt a sustainable inclusionary housing policy that incorporates

Inclusionary Zoning in Canada

inclusionary zoning? The important components of a potential inclusionary zoning strategy were also evaluated; these were evaluated through the lens of Toronto's ability to support a sustainable urban environment.

The motivating research question for this paper is to investigate the key debates that involve the inclusionary zoning in Canada, in particular Ontario. Ontario has recently passed legislation that will enable municipalities to enforce inclusionary zoning policies. The goal was to extract from the key debates whether Toronto can support a sustainable affordable housing policy that utilizes inclusionary zoning.

The general methodological approach for this research paper on inclusionary zoning and affordable housing in Ontario is described in the sections below.

2.1 – Research Objectives

The purpose of this research was to investigate the current debates that circulate around Ontario adopting inclusionary zoning as part of its future housing strategy. I focused the research on the investigating the potential consequences that Ontario's *Promoting Affordable Housing Act (2016)* could have. Currently, in Toronto inclusionary zoning is highly debated amongst stakeholders within the city. I evaluated the current debates on how they compare with the existing academic research on inclusionary zoning and with specific case studies. Subjective and objective evaluation of the material and evidence was determined through the following:

1. Literature review of academic research on the topic. This was done in order to isolate common themes, debates and criticism.
2. I evaluated conclusions from the existing research and scholarly articles. This was done through literature review, with a particular focus on the conclusions. The conclusions were compared to the current debates about inclusionary zoning provided through interviews by members in the Ontario Ministry of Housing and Municipal Affairs and local stakeholders who have influenced the *Promoting Affordable Housing Act (2016)* legislation.

Inclusionary Zoning in Canada

3. I evaluated the current debates and conclusions through interviews that were conducted from stakeholders within the City of Toronto's Planning Department and Affordable Housing Department. These individuals were selected along with others involved in the socio-political arena influenced by the *Promoting Affordable Housing Act* (2016).

The overall goal of the research, based on data limitations and availability of historical evidence, was to investigate how academic debates on inclusionary zoning influence and compare to the current debates in the Province of Ontario. As a consequence, evidence provided from expert opinion through interviews was important since objective evidence and data are limited. Case studies that have involved the influence of the legislation are limited due to the regulations of the legislation being evaluated at the time of the paper. Past case studies in Ontario involving attempts to enforce inclusionary zoning were used as insight. The conclusions of the existing research in other jurisdictions were compared to the context in Ontario. This was done so that best practices and general goals for the province and the Toronto region could be evaluated.

2.2 – General Approach

In order to answer the research questions I undertook a qualitative research approach with the following methods: academic and scholarly literature review, opinions and experiences from interviews of academic planning professionals, key stakeholders, affordable housing and planning experts and through statistical evidence where available from case studies or census data. These individuals who were interviewed were determined through using the "snowball" effect to network using an interviewee's professional network to contact supplementary interviewees.

Due to timing of the research, during which many recent events have circulated in the media, were not able to be evaluated to the detail and extent that the academic literature was or the interviewees were. This is because the research wanted to focus on overarching themes that could be evaluated based on information provided by professionals and academics. If the research were to continue longer then

Inclusionary Zoning in Canada

opportunity would be present to evaluate these publications as well. To prove some critical points several charts and diagrams were used. These were obtained from online government publications, research and data websites and journal publications.

The literature review is focused on isolating common conclusions and observations in the academic literature. These are to be compared with continuing debates and available conclusions drawn from the Ontario context. Some anecdotal evidence for the case of Toronto will be established through a review of opinion pieces and legislative documentation. Key stakeholders were interviewed and asked specific questions in order to allow them to express their opinions on the current debates and to give insight into the impacts of inclusionary zoning in Toronto. These included individuals from the political and planning arena such as: city planners, affordable housing experts, affordable housing advocates and building project developers. Statistical evidence, where available was utilized to define certain criteria and evaluate some conclusions for the City of Toronto. Evidence from the interviewees was crucial to help evaluate possible inclusionary zoning strategies that could be used once the legislation and regulations are available. I utilized these findings in order to understand and ascertain how best practices can be evaluated and implemented in an Ontario city such as Toronto.

2.3 – Limitations and Assumptions

Since Inclusionary zoning powers have been absent from housing policy for Ontario, I have proceeded with very limited contextual evidence from relevant local cases in Toronto. Instead, I will evaluate conclusions drawn elsewhere where planning and zoning laws may be significantly different. My objective in this case is not to draw a direct comparison between two city case studies, but to extract common themes and debates as they relate to Ontario at present. The legislation to allow municipalities the power to enforce inclusionary zoning has just been passed in the Ontario legislature so the province's updated *Long Term Affordable Housing Strategy (2016)* now will be implemented. Based on this limited time frame however, I did have the opportunity available to compare conclusions from the academic literature with the current debates occurring within the province now.

Inclusionary Zoning in Canada

It would not be correct for me to outright assume that taking a case elsewhere and applying it to the context of Ontario would allow for a direct comparison. This is because municipal governance is different depending on jurisdiction. I have found that assumptions must be made as well based on the regulations that are currently being developed due to time constraints. This is because they have yet to be released to the municipalities or implemented. In order to understand correctly how the government wishes to adopt inclusionary zoning and define it in this province, expert opinion will need to be evaluated and conclusions will need to be drawn from the evidence they provide. Ultimately, a full inclusionary policy review will not be feasible for the extent of this project.

Opinions gathered from individuals who are key stakeholders were assumed to represent overall opinions from their respective field; however, more individual and varying opinions may exist and will be difficult to evaluate them all. With logistical limitations and the overall scope of this research non-exhaustive sample sizes were used to record expert opinions experts and stakeholders.

2.4 – Key Informant Interviews

Ten key professional interviews were conducted during the first three months of 2017 which comprised of:

- 1 – Academic Land Use Economist (LU Economist) – January 12th
- 2 – Inclusionary Housing Advocates/Expert (IZ Expert) – January 19th
- 2 – Toronto Land Use Policy Planners (TO Planner) – February 3rd & February 22nd
- 1 – City of Toronto City Planning Manager (TO Planning Manager) – February 14th
- 1 – City of Toronto Affordable Housing Manager (TO AH Manger) – January 27th
- 1 – Private Planning Consultant (TO Consultant) – March 2nd
- 1 – Private Developer (TO Developer) – February 17th
- 1 – Provincial Ministry Policy Team Leader (ON Ministry Team Lead) – February 10th

3.0 – Origins of Inclusionary Zoning in the United States

Inclusionary zoning has strong historical roots in several cities of the US and was initially used as a method to address the segregation of classes between the inner cities and suburbs (Davidoff & Davidoff 1970; Merriam *et al* 1985). In his Urban Land Institute (ULI) publication, *Inclusionary Zoning for Affordable Housing* Porter (2004) indicates that inclusionary zoning emerged in United States during the late 1960's and early 1970's as a strategy to help address the inadequate supply of affordable housing that was occurring nation-wide. Calavita (2006) further explores foundations of inclusionary planning policies being motivated primarily by four major social and economic influences that were occurring during this period of time. These influences were: racial inequality, deregulation, growth controls and housing affordability issues (Calavita 2006). Therefore, inclusionary zoning in its American beginnings was a reaction to the socio-political forces of the 60's. During this time, the deregulation of federal affordable housing programs was occurring and began to influence the social fabric of many of the nation's major cities. The social disconnect in many of these urban areas was perpetuated by racial discrimination caused by exclusionary zoning mechanisms (Davidoff & Davidoff 1970). The origins of inclusionary zoning beginning in the late 1960's are significant because these connect this housing development strategy to a period where urban planning was coming under heavy scrutiny for racial and class segregation (Merriam *et al* 1985).

In many cases, exclusionary zoning practices were a fact of life during the 1950's and 1960's as suburban development was expanding outwards from the central cities. Inclusionary zoning was encouraged by many racial equality advocates in the latter part of these two decades to help support the social stability of cities. Social movements were also gaining momentum, looking to "open up the suburbs" to support the housing needs of low income and minority groups that were excluded (Davidoff & Davidoff 1970). Davidoff and Davidoff (1970) state that these movements looked to challenge the planning influences during this time that enabled the suburbs to attract the majority of housing development and job opportunities. It was becoming more and more evident that central-city urban renewal developments were not being built to

Inclusionary Zoning in Canada

support the housing needs of lower income classes (Porter 2004). American suburban life excluded these types of classes since the zoning was not supporting the appropriate density or developments that could house these individuals (Porter 2004; Davidoff & Davidoff 1970). Porter (2004) discusses that trends towards a workforce state also impacted inner city housing too, as many cities in America saw a decline in federal support for low income housing. Porter (2004) mentions that as a consequence of the federal deregulation, the responsibility of providing affordable housing to low-to-moderate income groups was now being imposed on the municipalities. For many cities in America this was the case; therefore, inclusionary zoning was being considered as a possible answer to address the segregation and deregulation issues occurring during this period (Merriam *et al* 1985).

3.1 – What is an Inclusionary Zoning Policy?

Inclusionary zoning policies have evolved over time and differ in which jurisdiction they are implemented. For example, New York has very context specific inclusionary zoning policies and this will differentiate it from policies used in San Francisco. Despite the differences, there are many generalizations that can be drawn amongst them. Powell and Stringham (2005) define an inclusionary zoning policy as an “affordable housing mandate that places a price control on a percentage of new development, requiring builders to sell or rent those homes which are deemed affordable to low-to-moderate income households” (Powell & Stringham 2005, p.2). When the concept was first introduced several decades ago it was more or less a mandatory imposition on development, but over recent years it has evolved to include a much broader spectrum of policies (Powell & Stringham 2005). These policies can be characterized in three distinct ways; mandatory, incentive-based and negotiated (Gladki & Pomeroy 2007). How the inclusionary policy is characterized can influence both the specific components of the policy and how it will impact a development (Clayton & Schwatz 2015). Clayton and Schwatz (2015) state that inclusionary zoning policies can generally be placed into one of two categories: mandatory or voluntary. For several years many Canadian municipalities have been wrestling with implementing policies from both types. The struggle of these municipalities to create effective

Inclusionary Zoning in Canada

programs is fleshed out in a later section; however, first an understanding of what characterizes inclusionary policy is important.

In defining mandatory inclusionary policies Mah (2009) states that: "mandatory inclusionary programs, require developers to contribute toward the provision of affordable housing as a condition for development approval." (Mah 2009, p.19). These policies are generally based on a specific formula to determine the requirements for the developer by directly stating the percentage of affordable units to be set aside in new residential developments (Gladki & Pomeroy 2007). In contrast, Mah (2009) defines voluntary inclusionary policies in such a way: "Alternatively a program could be voluntary, enticing builders to develop affordable housing in order to take advantage of the proffered incentives" (Mah 2009, p.19). Gladki and Pomeroy (2007) elaborate by stating: "These programs generally have a schedule of incentives which developers may elect to negotiate in exchange for inclusion of a negotiated level of affordable dwellings" (Gladki & Pomeroy 2007 p.10).

Gladki and Pomeroy (2007) describe other components to an inclusionary zoning policy, one of which includes threshold size. Generally, the inclusionary requirements will affect developments of a certain land area and floor density (Gladki & Pomeroy 2007). A Toronto planner states that these criteria can regulate both residential and ownership dwellings and are generally constructed around the requirements of the particular urban areas housing market (TO Consultant). The definition of affordability is an important consideration for a policy too, as many jurisdictions can have different evaluations or criteria for affordability. This will impact who is eligible for the affordable units, for renters it will generally be based on criteria from a municipal waiting list; whereas, eligibility for ownership units may be subject to first-time buyers and other income criteria (Gladki & Pomeroy 2007).

The extent of obligation which is the percentage of units that the developer must set aside can vary but is generally between 10 and 30 percent (Gladki & Pomeroy 2007). A policy developer from the Ministry of Urban Affairs and Housing claims that the term of affordability or affordability period is another significant component as it is an important measure of an effective policy. She states that affordability period generally

Inclusionary Zoning in Canada

will impact the sustainability of a program because inclusionary zoning programs are most effective on a long term basis (ON Ministry Team Lead). Gladki and Pomeroy (2007) state that affordability period can generally be negotiated at the time of development for residential rental units and can be applied over 10 to 35 years. For ownership units however, Gladki and Pomeroy (2007) mention that affordability period is much more complex in this case mainly because the units are more subject to mortgage rates and market influences.

Lastly, the extent of incentives is one of the particularly important components of an inclusionary policy as it will impact a policy's effectiveness to encourage developers to build (Gladki & Pomeroy 2007). Incentives can be come in several forms, Gladki and Pomeroy (2007) claim the more common forms are density bonusing and development fee waivers. A land-use economist from the University of Ryerson states that inclusionary policies have a particular limitation in that they are only effective in urban areas where a significant amount of development is already occurring. This is due to the imposition it places on developers (LU Economist). Therefore, the particular incentives that an inclusionary program uses will be to some degree or another characteristic of the municipality that is implementing the program. This is because the incentives that the municipality wants to offer will need to effectively entice the developer to set aside affordable units. A Toronto planner states that these incentives will also impact the development and land-use goals of the municipality, such as building height or density, etc. (TO Planner #1). An example is: a city that zones for high density will, most likely, encourage an increase in density as an incentive to the developer. Gladki and Pomeroy (2007) identify the more common incentives to include such items as:

- development subsidies
- fee waivers
- design flexibility
- fast track development approvals, and
- density bonuses

A Toronto Developer confirms that many of the incentives listed by Gladki and Pomeroy (2007) if provided through policy would help encourage them to build under

Inclusionary Zoning in Canada

inclusionary housing guidelines. Since incentives are so important in the process of encouraging development under inclusionary regulations, affordable housing tends to be associated as something that can be extracted from a development approval. A reason for this is because many past US policies began to identify affordable housing as a “public exaction” that could be “taxed” on to developments by using the above items as incentives for the developer (Porter 2004). Over the years, influences on inclusionary development have been changing, which has had an impact on where and how inclusionary policies are used.

3.2 – Evolving use of Inclusionary Zoning Strategies in the US and Adoption in Canada

In more recent years, inclusionary development has been used more to address contemporary influences on American cities such as growth controls and issues with market-rate housing affordability (Cheng 2009; Calavita 2006). These trends have a strong precedence in the Canadian context due to the two countries close geographical and economic connections. Cheng (2009) writes that economic issues impacting housing affordability in many American urban areas are shared between both countries. Historically, Canada has also experienced similar declines in federal support to provide affordable housing for cities and regions. Therefore, the Canadian context has also necessitated the need for inclusionary housing policy due to similar trends that have downloaded the responsibility of providing affordable housing increasingly onto the municipalities.

Both countries have shown a growing interest to use inclusionary development strategies to provide housing affordability to meet the needs of the population (Williams *et al* 2016). Porter (2004) writes that in the decades following the beginnings of inclusionary zoning in the 1960's, opportunities became present for American municipalities to utilize developers to build low-cost housing within market-rate developments. Municipalities were becoming dependent on developers to build or contribute to community benefits such as: parks, community centers, etc. As previously mentioned, this was achieved through the use of public exactions that were imposed on developments (Porter 2004). Opportunities were present in certain economic conditions to have affordable housing be used as such an exaction in order to approve

Inclusionary Zoning in Canada

developments that were subject to inclusionary policy. Porter (2004) states that many American cities implemented policies that would either require or encourage developers provide affordable units through the use of incentives.

Local governments in Canada have also taken advantage of opportunities to encourage developers to provide affordable housing; however, it has been through slightly different methods than the American approach. This is due to the legislative differences of Canadian municipalities; therefore, inclusionary housing policies have been less prevalent in Canada because of the absence of official inclusionary zoning by-laws. Gladki and Pomeroy (2007) state that the lack of provincially legislated zoning power for inclusionary development differentiates Canadian policies from the US models; however, Canadian policies arguably present a larger array of options to urban development. What Gladki and Pomeroy (2007) mean by their statement is that Canadian policies have been able to extract a more diverse selection of community benefits than American municipalities have, such as: land allocation for affordable housing. The ability of Canadian policies, in particular those in Ontario, to efficiently exact affordable housing from residential developments using existing policy is heavily debated.

3.3 – A Canadian Answer to Inclusionary Zoning?

With many lively debates occurring around the effectiveness of Canadian policy to create affordable housing, inclusionary zoning often gets placed in the spotlight. Moore and Skaburskis (2004) have argued that in Canada the housing affordability problem has perpetuated over recent decades. Although the problem has affected many different income ranges the low-to-moderate income bracket has been impacted the most. In the past few decades, many Canadian communities have had to cope with increasing demand for affordable housing and shrinking public investment in housing (Moore & Skaburskis 2004). This has sparked a growing interest in inclusionary zoning among urban policymakers. For Canada, it wasn't until the early 1990's, a few decades after the deregulation of housing programs in the US, that Canada followed suit by substantially reducing federal investment (Gladki & Pomeroy 2007). Municipalities

Inclusionary Zoning in Canada

were imposed on more and more with having to solve this affordable housing problem and deliver on expectations set forth by the provinces.

Past Canadian experience with inclusionary policies is primarily limited to jurisdictions in Ontario and British Columbia (Cheng 2009). In both instances, the approaches have been based on achieving affordable housing contributions through incentive-based approvals that are negotiated, rather than mandated programs (Gladki & Pomeroy 2007). Until very recently, there has been little to no support for municipalities in Canada to enforce inclusionary zoning from the senior government. Municipalities are also legislatively different entities than they are in the US with relatively lower degree of control over local policy. A Toronto planning consultant mentions that this is a strong indicator to why there has been so disproportionately few inclusionary programs in the Canadian context to date. This Toronto planning consultant states that it is because a municipality in Canada must be granted inclusionary zoning powers through legislation from their respective provincial governments (TO Planning Consultant).

The degree of difference between the US and Canadian approaches on policy can be largely attributed to two major influences. The first, as previously mentioned, being the differences in top down governance of municipalities. Mah (2011) reinforces this difference when she discusses the "home-rule" principal stating that American municipalities are empowered to enact certain by-laws without the need of state legislation. The second, could be in differences between how each country defines an individual's "right to housing"; this impacts how affordable housing is being defined. This is indicated by both Mah (2009) and a policy developer at the Ministry of Urban Affairs and Housing. In the United States, inclusionary programs function to provide "workforce" housing; whereas Canada defines them as a means to provide a "core-housing need" (Mah 2009; ON Ministry Team Lead). The Canadian Mortgage and Housing Corporation (CMHC) uses "core-housing need" to define housing based on adequacy, affordability and suitability criteria. In Canada, affordability is generally defined under these criteria declaring that housing should not cost more than 30 percent of the household income. Both countries possess ideologies that define housing

Inclusionary Zoning in Canada

is a right rather than privilege, in the Canada this right is stated explicitly through provincial directives such as Ontario's *Long Term Affordable Housing Strategy* (2016).

In recent years, there has been a lot of interest circulating around granting Canadian municipalities the inclusionary zoning powers that many US cities have. This means that defining what “affordable” means in the context of Canada is important since it will define the goals and direction of its inclusionary housing initiatives. The Canadian Mortgage and Housing Corporation uses the “Housing Continuum” to define affordable housing in Canada.

Figure 2: The Housing Continuum

The Housing Continuum						
Emergency Shelters	Transitional Housing	Social Housing	Affordable Rental Housing	Affordable Home Ownership	Rental Housing	Home Ownership

Source: CMHC (2010) A Guideline for Canadian Municipalities for the Development of an Affordable Housing Action Plan

In this model social housing is clearly defined as a sub-unit of affordable housing; where social housing relies primarily on government subsidy. This helps clearly identify the type of housing that inclusionary zoning can support, which can be either affordable ownership or rental housing. These types of housing are geared towards the low-to-moderate income bracket that would not be able to “afford” market rate housing according to the criteria set by the province. These would best define the “workforce” housing component of Canadian housing; therefore, inclusionary programs would operate in order to provide housing for this particular income category (ON Ministry Team Lead). In the interests of defining a Canadian answer to inclusionary zoning I feel strongly that a brief comparison is useful between two different cities in both countries. This will help to differentiate more clearly how Canadian municipalities have addressed housing affordability through inclusionary programs to date.

3.3.1 – A Comparison of Two West Coast Cities: San Francisco and Vancouver

Despite the vast governance and legislative differences of municipalities between Canada and the US some broad comparisons can be made. I chose to

Inclusionary Zoning in Canada

compare San Francisco and Vancouver because they are two cities that exist in a similar housing affordability context. The basis for my choice is a recent international housing survey that recognized both cities as two of the top ten most unaffordable cities in the world (Cox & Palvatich 2016). Therefore, this indicates that both these cities are facing great challenges in providing affordable housing to the low-to-moderate income brackets of the middle class.

In the case of San Francisco formal inclusionary zoning policies were enacted to face the effects of growth management since the early 1990's (Calavita 2006). The city's policies work in such a manner that places growth controls on new developments. San Francisco imposes requirements on developers to force them to provide inclusionary housing through approving only development proposals that include affordable units (Calivita 2006). The city manages its growth through exactions that require developers help pay for infrastructure and public facilities; consequently, providing affordable housing units can be used in such a manner that places a fee on development (Calivita 2006). Calivita (2006) argues that strong development markets put cities like San Francisco at an advantage when it comes to influencing the developer to contribute innovative strategies to create affordable units through linkage fees, exactions, etc. Canadian cities have also leveraged their position in a similar sense.

The State of California managed to take advantage of these trade-offs implementing an array of mechanisms for both mandatory and voluntary inclusionary programs for several cities including San Francisco. This has enabled both the city and state to support low-to-moderate income housing through policies that use linkage fees and exactions like density bonusing (Calavita 2006). This exaction strategy has also been used elsewhere in North America and includes City of Vancouver; however the approaches vary greatly.

In her comparison of San Francisco and Vancouver, Cheng (2009) writes that Vancouver is one of the few municipalities in Canada with a comprehensive inclusionary housing policy. This policy is called the 20 percent policy (Cheng 2009). Like San Francisco, Vancouver is one of the top ten most expensive places to live in the

Inclusionary Zoning in Canada

world, which necessitates Vancouver's need for inclusionary housing programs (Cox & Palvatich 2017). Both cities have policies that request developers to provide 15 to 20 percent of units built for affordable housing; however, as mentioned the policies and mechanisms to create these units vary extensively.

An inclusionary housing expert claims that the Vancouver area is one of the most proactive regions for inclusionary programs in Canada (IZ Expert). Over the years it has seen some successes in the absence of official inclusionary powers provided from the province. The 20 percent policy has worked favourably in some neighborhoods, such as the false creek area which has generated 1,704 affordable units since 1988 (Tomalty *et al* 2000). Tomalty *et al* (2000) write that over the past few decades Vancouver has managed to support affordable housing contributions through various mechanisms such as density bonusing while receiving modest provincial support. Gladki and Pomeroy support this stating that: "In 1993 the Municipal Act was amended in BC enabling local governments to undertake "comprehensive development zoning" which includes the provision for some form of incentive-based inclusionary policy for large projects where density bonuses are negotiated" (Gladki and Pomeroy 2007 p.5). Using this legislation the City of Vancouver has been empowered to negotiate contributions towards affordable housing with developers through allocation of land (Tomalty *et al* 2000). Tomalty *et al* (2000) explain that this land is typically classified as a "comprehensive development zone", whereby it can be used for affordable housing projects to be built with the help of government funding. This has made Vancouver's experience distinct since in San Francisco the construction of affordable units has been by the developer who receives benefits such as density bonuses in return. Vancouver similarly uses density bonusing as a benefit; however, it generally has only been used to entice the developer to allocate land (Tomalty *et al* 2000). This land then available for affordable housing but in many cases government funding is still required to support the building of affordable units (Cheng 2009).

The "20 percent policy" has arguably been more successful in creating land for affordable housing; however it is thought that Vancouver's inclusionary housing policy could have greater potential since there are cases where the land has yet to be

Inclusionary Zoning in Canada

developed (Gladki & Pomeroy 2007). This is a strong indicator that the policy has not been as successful as was initially intended. Cheng (2009) argues that a major reason for this is that Vancouver is dependent on negotiated deals and sustainable partnerships between municipal *and* provincial governments with developers. If these partnerships aren't in place then the housing generally doesn't get built. This indicates that more policies, inclusionary powers, or greater investment from the provincial level down could make a difference for the City of Vancouver in creating a diverse affordable housing supply. In spite of the shortcomings, it is argued by an inclusionary zoning advocate that Vancouver's policies and initiatives have been better evaluated and implemented than other Canadian cities. This has provided it with an edge over places such as Toronto or Montreal in terms of adopting and implementing a comprehensive affordable housing strategy (IZ Expert #1).

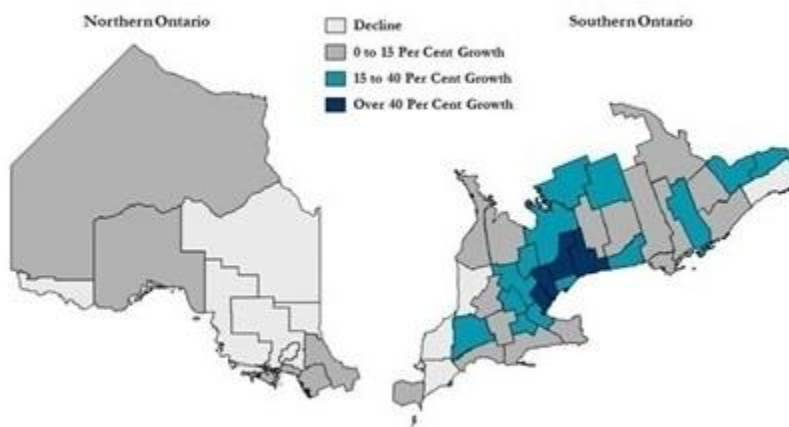
In defining the housing problem on the in other parts of Canada, an investigation into the province of Ontario and its history and experience is insightful for two reasons. First, many of Ontario's municipalities have faced great challenges over the past several decades in providing affordable housing. Secondly, the province of Ontario has recently updated its *Long Term Affordable Housing Strategy (2016)* which now seeks to empower its municipalities with inclusionary zoning powers. This is an important turn in direction for the province and the Canadian experience in providing affordable housing. The major reason is that debates have been circulating for many years around the province adopting inclusionary zoning. In some instances a crisis situation is what it takes to make policy-makers take notice to enact change. In the case of Ontario, a crisis appears to be looming. The benefit of such a crisis is that it will present opportunities to the country to develop solutions to the widespread housing affordability issue. The updates to Ontario's Long Term Affordable Housing Plan will also present an opportunity to clearly define the Canadian context for inclusionary zoning and its role in sustainable development. These details will be discussed in a later section, first contextualizing Ontario and its largest growth region is important.

4.0 The Emerging Housing Crisis in Ontario

Inclusionary Zoning in Canada

The Greater Golden Horseshoe is one of the most densely populated regions of Ontario and its continued growth is managed by a provincially mandated *Growth Plan* (2006). With the *Growth Plan* managing the development and population growth, municipalities in this region are growing at an extremely high rate when compared to other urban regions in North America (Ontario 2013; Hemson Consulting 2013). The forecasted population growth for the region is indicated by figure below provided by the Ontario Ministry of Finance.

Figure 3: Projected Population Growth and Decline for Ontario 2015 to 2041

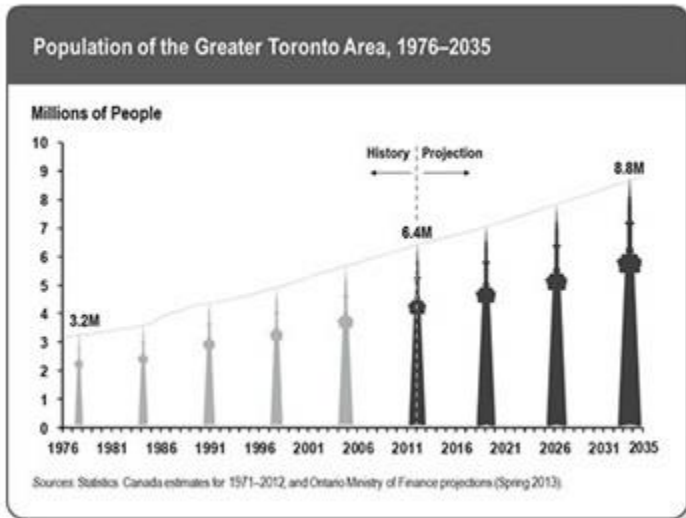


Source: Ontario Ministry of Finance Projections (2015). Retrieved from www.fin.gov.on.ca

The consequence is that this region possesses both a high growth rate and high population density when compared to other regional counterparts within North America (ON Consultant). As a result of this growth and the projected population increase due to and migration into the area, municipalities within the region are faced with skyrocketing housing prices creating large concerns around adequate workforce housing supply (ON Ministry Team Lead). With housing being less affordable to citizens of low-to-moderate income levels, it presents severe consequence for central cities such as Toronto to fully actualize the goals of social inclusion as outlined by both the *Growth Plan* and the City's Official Plan. Based on projections by the Ministry of Finance, the population of City of Toronto is also expected to grow substantially over the next 20 years.

Inclusionary Zoning in Canada

Figure 4: Projection Population Increase for the Greater Toronto Area



Source: Ontario Ministry of Finance Projections (2013). Retrieved from www.fin.gov.on.ca

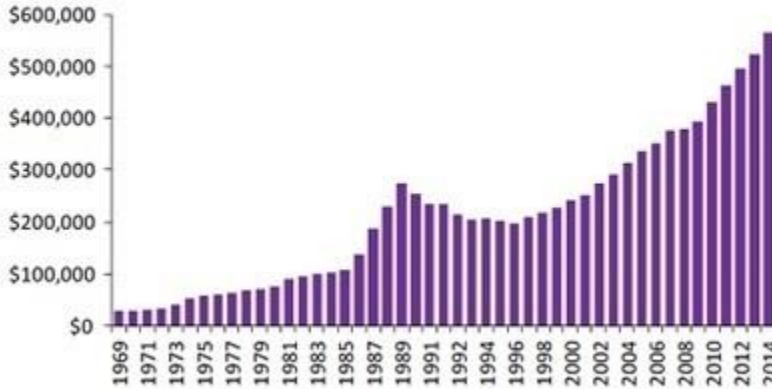
With the City expected to grow by close to 3 million people in the coming future, I conclude that there will need to be a serious evaluation by the City on how to house a population of all income classes. This is important because a prime directive of the Toronto Official Plan is develop the city in such a way that it can be a place of opportunity and inclusion (City of Toronto Official Plan).

4.1 – Defining the Problem

Hulchanski (2007) indicates in his publication *Three Cities within Toronto* that during the last forty years income disparity and polarization has been increasing within the region. He also indicates that there is a disproportionate amount of affordable housing units that have been produced over this period of time in order to sustain the population influx (Hulchanski 2007). A Team Leader at the Ministry of Urban Affairs and Housing expresses that concerns have arisen from the province over this growing income gap and it becoming too wide at the present time so the low-to-moderate income groups will be unable to keep up with steadily increasing housing prices. Figures produced by the Toronto Real Estate Board and presented in a publication by the Toronto Condo Bubble website (2013) and The Huffington Post (2014) demonstrate the disconnect between housing cost and average wage in the Greater Toronto Area over the past 30 years.

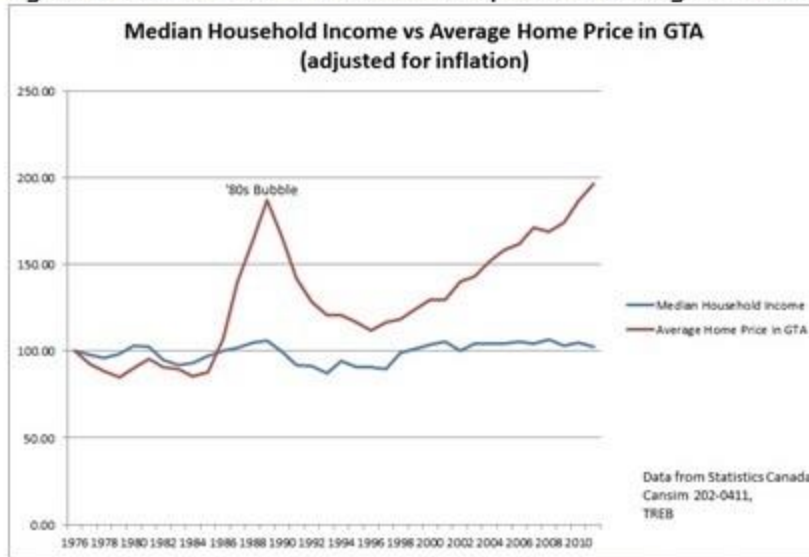
Inclusionary Zoning in Canada

Figure 5: Average GTA Housing Sale Price



Source: Toronto Real Estate Board (2014). Retrieved from www.huffingtonpost.com

Figure 6: Median Household Income Compared to Average Home Price



Source: Toronto Real Estate Board (2013). Toronto Condo Bubble. Retrieved from www.torontocondobubble.com

The recent 2011 Canadian census indicates that there has been a decrease in housing affordability over the last 25 years or so, stating that at the time of the survey 60% of renters in Ontario had access to affordable housing which has declined from 70% in 1991 (Canada 2011). This is cause for concern since current projections show that the *Growth Plan* will continue to accommodate a substantial growth rate in Toronto and the surrounding municipalities into 2041 (Ontario 2006). One primary goal of the provincial *Growth Plan* is to develop a sustainable region with a robust central city

Inclusionary Zoning in Canada

(Ontario 2006). In this case in order to meet this important objective the province feels strongly that more affordable housing will need to be produced to support the intended population influx (ON Ministry Team Lead). This affordability is important for the region and Toronto as its central city since the *Growth Plan* advises to attract a strong, educated workforce population that consists of a diverse range of incomes “whose social and economic diversity are critical factors for success in the growing knowledge economy” (Ontario 2006, p.7).

The affordable housing problem is a region-wide one, but Toronto in particular has been facing it for some time (Frisken 2001). The problem is important to address because it impacts both home owners and renters. Furthermore, and the inflating housing market within Toronto has become inaccessible to low-income households (Hulchanski, 2007). Intensifying the problem is an income gap between owners and renters that is widening as well. Hulchanski's findings are important they paint a picture where there is a huge amount stress on rental properties to provide an adequate supply of affordable units. The provincial policy statement released in 2005 clearly defines what affordable means in Ontario: “housing...costs which do not exceed 30 percent of gross annual household income for low and moderate income households” (Ontario 2005 p.1). Based on the Canadian standard of affordability, there is at present a disconnect in income versus housing cost which raises concerns around it deteriorating further as the region develops (ON Ministry Team Lead).

Along with Hulchanski, the CHMC (Canadian Housing and Mortgage Corporation) has produced reports that indicate that there is an immediate need to create more affordable housing in the city of Toronto. There are a few strategies that Toronto can presently utilize to address this; however, there remain strong debates among policy-makers, planners and economists as to whether these strategies can produce the affordable units required. Toronto city planners are presently expressing a sense of urgency and requesting for greater legislative powers to create affordable housing (TO Planner #2; TO Planner #1). An inclusionary zoning expert backs the planners up by expressing that there is a need for additional legislative powers since at present there is no comprehensive housing strategy put forth by the City to help

Inclusionary Zoning in Canada

determine an effective solution to housing affordability (IZ Expert). An important goal for planning and affordable housing departments in Toronto is to increase production of affordable units within the City (TO Planner #1; TO AH Manager). Based on the interviews and literature I have concluded that empowering municipalities through stronger provincial investment and legislation with respect to providing affordable housing is crucial. As I will discuss in upcoming sections this is important for the City of Toronto and its region to have more power to enforce inclusionary zoning in order to avoid the issues of social exclusion that accompany a lack of affordable housing.

4.2 – Towards a More Consistent “Top-Down” Vision

Gladki and Pomroy (2007) present a strong argument supporting why municipalities in Ontario have not seen strong successes in inclusionary policy making in the past. Their claim is that it is due to a lack of dedication and direction from the province. Several decades of an inconsistent top-down vision has not provided the municipalities with ability to create adequate policies to utilize in order to produce affordable housing. A good example is provided from Greene (1991) who cites Reemark vs. The City of Burlington case as an instance where existing legislation in the *Planning Act* (1990) failed to support the 1989 *Land Use Planning for Housing Provincial Policy Statement*. In this case, the City of Burlington made policy to provide affordable units in a condominium project. He discusses that the developer however, was able to appeal the affordable unit requirement to the Ontario Municipal Board (OMB) and the Board supported the appeal based on inconstant wording in Burlington's inclusionary housing policy. This is a great example of how historically in Ontario direction has been given to the municipalities to create affordable housing but the right legislative tools and funding were not available (Greene 1991).

Since that time the Province of Ontario has fluctuated heavily on its commitment to supporting the municipalities in their attempts at providing affordable housing (TO Consultant; Frisken 2001). Referring back to the timeline the government has provided direction to the municipalities through provincial policy statements and legislation to encourage them to both set targets for affordable housing and to implement policies using their official plans to create this housing stock. One of the legislative movements

Inclusionary Zoning in Canada

includes the *Growth Plan (2006)*. These have benefited the municipalities with more clear definitions of how to set targets for affordable housing (Gladki & Pomroy 2007). A Toronto affordable housing manager mentions that many municipalities including Toronto have had difficulties meeting their targets over the years. A Toronto planning consultant indicates that the investment by the government has fluctuated heavily over this time with different political parties enforcing different mandates. In the last few years however, there has been a significant move forward in the Government of Ontario to take ownership in supporting municipalities to create more affordable housing. This is reflected in the provinces *Long Term Affordable Housing Strategy Update (2016)*.

City planners and affordable housing policy advocates in Toronto have held a strong argument in recent years that they have needed additional powers and direction from the province. This is in part due to the fact that the City itself is amidst its own unique housing problem. Toronto and its surrounding municipalities are building a significant amount of new housing to support an increasing population; however, the housing market in Toronto is in such high demand that it is forcing housing prices to increase drastically. This presents a fundamental issue to the city and region since housing prices at their current state may exclude individuals of certain classes from finding affordable housing.

4.3 – Toronto's Affordable Housing Problem Defined

Defining housing in an economic by placing it into a supply and demand relationship provides a strong argument for the existence of an emerging affordable housing problem in the City. Data presented by the Canadian Mortgage and Housing Corporation (CMHC) and the Canadian Census (2011) indicates that currently demand to live in Toronto is high which is indicated by the City's extremely low vacancy rates. The City's extremely low vacancy rates when compared to other Canadian cities and is below the national average.

Inclusionary Zoning in Canada

Figure 7: Vacancy Rates for Canada's Major Urban Centers



Source: CMHC (2016) Rental Market Survey

In light of the Toronto region's particularly high growth rate, supply issues for the City have become increasingly apparent. The problem is exacerbated by not only a growing demand to live in the city but also by a seemingly endless inflation of housing and rental prices.

Figure 8: Vacancy Rate Compared to Price Growth in Toronto



Source: CMHC. (2013). Toronto Condo Bubble. Retrieved from www.torontocondobubble.com

The polarization between shrinking vacancy rates and increase in housing cost in the city, has been increasing by a considerable margin in recent years. This data indicates that the City is in need of a comprehensive strategy to manage this type of demand for housing if Toronto is to meet its Official Plan's goals and be a livable city for all income types.

4.4 – Toronto’s Past Attempts at Inclusionary Housing Policies

In the City’s prior attempts to address the issues of providing affordable housing, Toronto has faced some serious limitations. Presently, the city administration is very conscious of the need to meet affordable housing targets; however, the context of how it plans to get there is not well fleshed out (TO Planner #1). Although there are many contributing issues as to why the city has experienced major set-backs in meeting its goals, there is a strong dispute that a major one is in policy-making. According to Drdla (2010) many of the city’s current inclusionary strategies are based around incentives and are subject to loose interpretations of certain sections of the *Planning Act* (1990) which creates ineffective regulations (Drdla 2010). The policies are arguably voluntary in their design. Although some attempts have been made to place mandatory requirements on developments, many of the requirements become negotiable. There is also danger that many developments subject to these policies can be appealed to the Ontario Municipal Board (Mah 2009; TO Planner #1). Drdla (2010) maintains that having the inclusionary requirements of these policies being either subject to negotiation or litigation at the OMB has made them unproductive from a city planning perspective (Drdla 2010).

Other policies have attempted to use sections of the *Planning Act* (1990) to provide incentives to the developer. One particular benefit is density bonusing. Mah (2011) and Drdla (2010) both argue that inclusionary housing policies that are based on incentives have been unable to produce enough affordable housing for the City of Toronto. This has consequently contributed largely to the current housing crisis in the City. Therefore, Drdla argues that stronger inclusionary policy requirements are required because past programs have been ineffective for several reasons. These will be discussed in Section 5.3 of this paper. The opportunities and potential for inclusionary zoning in the context of Toronto must be discussed however, because it represents several decades of debate.

4.5 – Moving Towards Better Affordable Housing Strategies in Toronto

Inclusionary Zoning in Canada

A Toronto planning consultant says that the City has been discussing using inclusionary zoning to as a strategy to help meet its housing needs for some time. The hope by many planners and other city officials is that it can be instrumental in creating a more effective affordable housing policy. Toronto planners have requested stronger inclusionary powers from the province to help create effective policy. The City of Toronto has been committed to using inclusionary zoning and has completed past feasibility studies. Although it was published over twenty years ago, a feasibility study done by Malone Given Parsons Ltd. for the City. I support that its findings can still speak to the need for inclusionary zoning. The study's objective was to determine if there was a market demand in Toronto for inclusionary zoning. The study indicated that there is a strong desire to live within the City from the demographic (25-39 years of age); consequently, this age bracket comprises a significant portion of the City's workforce. Out of this sample 82.8 percent indicated that they would find an inclusionary ownership program that comprised of typically smaller unit sizes appealing (Toronto 1991). The study indicated that there was an interest for units that were typically less in size than most market rate units (approx. 600 – 900 square feet). These “smaller” units could be potentially supplied as “affordable” units to serve the housing demand for this demographic.

One of the most important conclusions of the study was that there was an opportunity in Toronto for inclusionary development based on a supply/demand relationship. Although the study has significant limitations being published over 25 years ago it demonstrates Toronto's past interest in inclusionary zoning. Toronto planners argue that the present day scenario is somewhat similar. City planners view inclusionary zoning as a tool that they can use to serve the diverse population of Toronto. This is because they view Toronto as a city in high demand by the working class population to live and work in that has a substantial affordable housing supply issue.

Ontario's Updated *Long Term Affordable Housing Strategy* (2016), to affordable housing advocates in Toronto, represents a welcome change attitude toward supporting affordable housing by the province. An inclusionary zoning advocate claims it has been at times a difficult uphill battle to reach this point of agreement on the issue

Inclusionary Zoning in Canada

between the different levels of government. A Toronto planner supports the notion that the time is right for the City to leverage this opportunity in senior government investment to support inclusionary housing. This is because it can help with existing housing strategies used by the City of Toronto such as Housing Opportunity Targets (HOT) and the Open Doors Policy. These programs are geared towards providing affordable housing for Toronto's diverse workforce and the programs evaluate rent based on income. It is thought by policy planners at the city that Inclusionary zoning can help the city meet and surpass the affordable housing targets that are set by these City run initiatives. It is felt by city planners and policy makers that inclusionary zoning can be an essential component of a sustainable housing strategy for the municipality and is necessary in order to meet and exceeds its goals (TO planner #1).

Past inclusionary strategies that rely on federal and provincial funding to produce affordable housing in Toronto have fallen drastically short of expectations (TO Planner #2). For the city this has had dire consequences for the projected housing opportunity targets set by the Affordable Housing Department. Currently, projections show that there is a shortfall in the production of affordable housing units according to the ten year target for the period of 2010-2020 (HOT targets). Based on a production target of 1,400 rental and ownership homes to be produced per year there is an approximate 60 percent shortfall projected. According to policy planners these targets are rather modest given that studies have shown the amount of households paying over the income-to-rent thresholds identified in the province's Affordable Housing Action Plan is quite high (TO Planner #1). Toronto city planners feel strongly that inclusionary zoning powers can surpass these targets by a significant margin (TO Planner #1).

Looking at the larger picture, Ontario has now made some significant headway within Canada to legislate policies that adopt inclusionary zoning. Gladki and Pomroy (2007) state that Ontario is the only province in Canada to require that municipalities set minimum targets for affordable housing; therefore, this represents a big step forward for inclusionary strategies. The Ministry of Urban Affairs and Housing feels strongly that this legislation will support long term goals and policies the province has set forth such

Inclusionary Zoning in Canada

as *The Growth Plan* (2006) for the Greater Golden Horseshoe. Inclusionary zoning is recognized by the province as an integral component of the *Growth Plan* and *Long Term Affordable Housing Strategy* (2016). The Ministry of Urban Affairs and Housing has high hopes it will be an effective strategy to attract the diversity and workforce housing they need to help the region grow and be competitive (ON Ministry Team Lead). The debates around effectively adopting inclusionary zoning continue between the province and Toronto. This is largely because the legislation is currently subject to a consultation phase being carried out by the province. These stakeholder consultations will determine the official regulations on how the zoning policy is to be utilized by the municipalities (TO Planner#2). Toronto City Council in the meantime will need to debate how they will leverage the opportunity based on provincial regulations that are set forth (TO AH Manger). This will ultimately impact the debates surrounding how the city will implement the inclusionary powers that are to be granted by the province.

5.0 – Key Debates Concerning Toronto Adopting an Inclusionary Zoning Policy

This section will discuss some broad economic and land-use planning debate that surround inclusionary zoning. Specific investigations will be made on the context in Toronto and will evaluate Toronto policies and political influences.

5.1 – The Consequences of a Mandatory Inclusionary Zoning Policy

Stronger inclusionary zoning powers will have a significant impact on the characteristics of future inclusionary zoning policies. One major characteristic that will be influenced is a policy's ability to enforce requirements (Gladki & Pomeroy 2007). A Toronto affordable housing manager states it is important that policy makers in Toronto evaluate this component of future policy carefully (TO AH Manager). Given the mixed levels success in the past with policies that have not been supported by inclusionary zoning, debates are emerging presently concerning how successful the adoption of a mandatory affordable housing policy will be. Affordable housing advocates and experts that support inclusionary policies in Toronto feel that it is important that developers looking to build in Toronto be subject to a mandatory program (TO AH Manger). Brunick's (2004) research indicates that ultimately mandatory inclusionary

Inclusionary Zoning in Canada

programs are the most effective; therefore, from an affordable housing advocate's perspective these policies represent the best course of action. There is no immediate fear felt by policy-makers and affordable housing experts in the City that developers will choose not to build in Toronto being if they are subject to a mandatory guideline. They remain hopeful that even with the additional requirements; the future development sector in the City can continue to be strong. Though there is an optimistic outlook by the City, mandatory policies that place requirements on development are not without their criticism. This is where the heart of the debates live currently, many of them contextualized around the potential effects of Toronto imposing mandatory inclusionary requirements on developers.

Some feel that mandatory programs are the best course of action because there are many influences on developers when it comes to building affordable housing. Drdla (1999) outlines certain concerns which may indicate why developers may not choose to build affordable housing in a voluntary inclusionary framework. These include: marketing problems for the market-rate units, administrative burdens and the affordable units being riskier to profits and to manage. These are clearly big concerns for a developer and given the choice not to pursue an inclusionary component to their development, the most economically sound choice would be not to. These debates support the need for implementing a mandatory program in the City, since voluntary programs that rely entirely on incentives, have not proven to be fruitful in producing affordable housing in the city (Mah 2011). The argument Mah (2011) makes is that in the absence of mandatory inclusionary zoning Toronto has been ineffective with negotiable incentive-based strategies. This argument is made apparent by the City's shortage of affordable housing stock.

Mandatory requirements for affordable housing are mitigated, in many cases, with offsets that work to alleviate the cost of providing affordable units (Gladki & Pomeroy 2007). This indicates that Toronto's forthcoming policies should be able to provide financial incentives to the developer in order to help them offset the costs of the affordable units. Presently, the federal government is promising to provide subsidy so that municipalities find ways to fund and support inclusionary developments in future

Inclusionary Zoning in Canada

policies (TO AH Manager). However, past experience indicates that federal funding can oftentimes be unpredictable. This federal funding is also expected maintain and support existing social housing programs in the City; however, at the present time it is unclear how much will be allocated to support possible inclusionary zoning programs. Therefore, a mandatory policy *must* include a list of benefits to the developer that the City can supply. Toronto can use other legislative planning mechanisms within its immediate power to help subsidize these costs. The most obvious and often most popular one to utilize is density bonusing. A Toronto planner claims that the economic climate is robust enough in Toronto to allow developers to benefit financially by adding extra units to a development when subject to a mandatory inclusionary policy (TO Planner #2). For the developer “money talks”, therefore, any financial benefits that the city can provide to the developer are key in continuing to support a strong development sector. Other benefits such as “fast-tracking” development approvals can save the developer’s time by shrinking project window timeframes significantly (Gladki & Pomeroy 2007). A Toronto Developer argues that a faster approvals process is appealing to developers, since it will ultimately save them money and allow them to see their profits much sooner (TO Developer).

A Toronto affordable housing manager states mandatory policy can also directly tax the developer in another way through using opt-out mechanisms, such as cash in-lieu which sees money go into trust funds to the municipality instead of providing the affordable units directly. It is strongly felt that the forthcoming regulations from the government will discourage this practice (TO AH Manager). The main argument is that it will be ineffective in creating the needed supply of affordable housing. This is because it is felt by City of Toronto’s Affordable Housing Department that developers more often than not will choose to take the opt-out option rather than deal with the uncertainty of having below market rate units. In some cases, the money can go into affordable housing trust funds with the hope it will eventually fund the purpose it was supposed to; however, the province wishes to move in a different direction at present (ON Ministry Team Lead). The forthcoming municipal regulations are expected to reflect the government’s desire to place the obligation to provide inclusionary units primarily on the developers.

Inclusionary Zoning in Canada

This notion is shared by Toronto city officials who wish leverage the strong economy to support the ideology of producing the affordable units as a “cost of doing business” (TO AH Manager). From the perspective of affordable housing advocates and planners, there is an apparent consensus that the most effective move forward will be to provide a mandatory program for developers in the city. Now that the City will have the legislative powers to impose inclusionary zoning the consensus amongst city staff is that its future policy should impose strict mandatory requirements; however, it should be mutually beneficial to all stakeholders in the development process. This thought process is supported by the Ministry of Urban Affairs and Housing who are developing the regulations at present that will support effective development under this regime (ON Ministry Team Lead). It is important that the forthcoming regulations are effectively implemented, as inclusionary policies carry with them economic consequences.

5.2 – The Economics of Inclusionary Zoning

A city's economic development can be influenced by a variety of forces, which are an important consideration for inclusionary zoning as it operates under specific economic constraints (LU Economist). For inclusionary zoning to be successful, it requires that there be a significant and sustained level of market-rate development occurring within an urban environment (Williams *et al* 2016). A land use economist states the economic condition must operate in conjunction with appropriate municipal policies in order to produce affordable housing. This is a consequence of urban development itself, being subject array of conditions that must be ideal in order to support inclusionary housing. Williams *et al* (2016) suggest some notable conditions that include: policies, market-feasibility and land value. Inclusionary zoning policies will impact the market and the land value when the appropriate zoning and density requirements are put in place (Williams *et al* 2016).

In a rudimentary sense the market-feasibility for an inclusionary zoning is determined by a policy's ability to effectively enforce the production of affordable housing (Williams *et al* 2016). This can be characterized through a supply and demand relationship. In the real estate market, high demand with a limited supply and can

Inclusionary Zoning in Canada

cause housing prices to increase. This is indicative of the current state in the City of Toronto. The major economic goal of an inclusionary zoning policy is to leverage new market-rate developments in a strong and robust economy to produce new workforce housing units; with the “workforce” classified as low-to-moderate income earners.” (Williams *et al* 2016; Powell & Stringham 2005). Currently, Toronto is attempting to utilize the market to achieve a significant level of development that supports affordable housing by adopting a forthcoming mandatory inclusionary housing policy.

5.2.1 – Potential Economic Impacts of Toronto’s Forthcoming Inclusionary Zoning Policy

A Toronto policy planner states that the City is looking to leverage its strong housing market to create affordable units through a comprehensive policy that mandates inclusionary zoning. Currently, Toronto planners maintain that the economic conditions in the City are favourable to support such a policy (TO Planner #1). Vacancy rates are extremely low and demand for space in the City is so high so the market is very attractive for developers who want to build (TO Developer). With these economic conditions in place there is strong support for a properly designed policy to work and be effective (TO AH Manger). The effectiveness of an inclusionary zoning policy depends both on how well it balances the types of development incentives with respect to the market strength and on the types of developments it wishes to pursue (Williams *et al* 2016). These are very important considerations that must be made by both the city and the province when looking to the development sector to provide affordable housing.

A Toronto Planner says that an inclusionary policy is currently awaiting review in by Toronto City Council in anticipation of the additional regulations to be laid out by the province in the coming months (TO Planner #1). There is strong indication that the policy will look to take full advantage of the strong Toronto-based housing market to help offset the cost to developers for the inclusionary units (TO Planner #1). A City of Toronto affordable housing manager says that in the midst of a strong market however, unless the market-rate units are able to sell for a certain amount to subsidize the below market units, an effective policy needs to include development incentives to help offset the cost (TO AH Manger). Even within Toronto’s robust real-estate market it would be far

Inclusionary Zoning in Canada

too optimistic to assume that the value could be re-captured by the market units alone; therefore, the City must include a variety of choices in the form of development incentives. Effective incentives are known to come in the form of density bonuses, direct subsidy and certain tax or development charge waivers (TO AH Manger; Williams *et al* 2016). At present, Toronto's Affordable Housing Department is in anticipation of direct subsidy to come forth from its senior levels of government to assist with affordable housing policies. The funding could potentially help the city with developing future inclusionary policies; however, at the time of the research the allocation of funding is uncertain. This added funding can to assist with an inclusionary policy by helping offset development cost so that the City can continue to attract developers to build (TO AH Manger). However, at this time more detail on where the funding will be allocated is required. Many city personnel are optimistic is that these incentives will serve as an integral component of an effective and sustainable housing policy. Ultimately, city planners are optimistic that a mandatory policy will drive the production of affordable units in the City.

5.2.2 – The “Tax” on Inclusionary Developments?

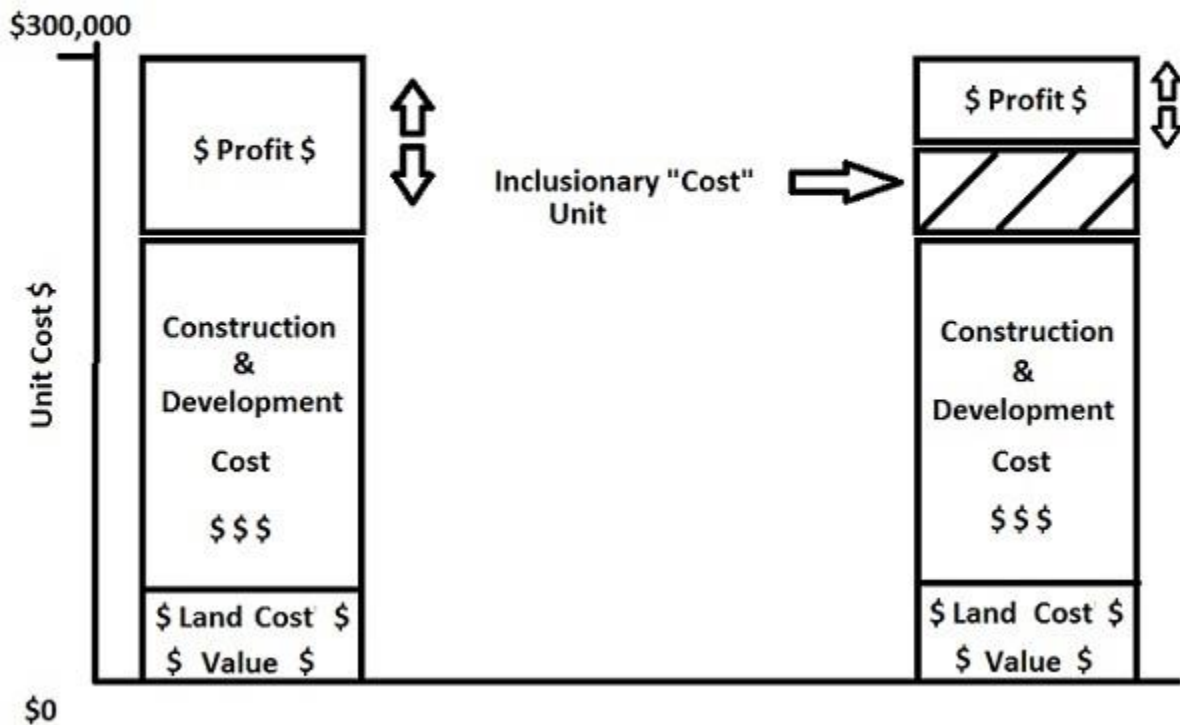
Inclusionary zoning utilizes the free market to produce affordable housing to people who cannot afford housing in the current economic climate (Williams *et al* 2016; Merriam *et al* 1985). To capitalists, inclusionary zoning is considered a cost or “tax” that will impact profits. Municipal governments must then devise strategies to address this cost to the developer. Even with the anticipated assistance from the senior government a sustainable inclusionary zoning policy cannot depend upon this funding alone; therefore, planners and affordable housing experts believe that density bonuses utilizing Section 37 of the Ontario *Planning Act* (1990) can be to be a fundamental part of a future strategy (TO AH Manger). This will allow the city to enforce exactions for affordable housing while at the same time mitigating cost to the development sector. While tax incentives and development charge waivers are attractive, these will most likely not comprise as significant of a component to the forthcoming housing strategy (TO AH Manger). A City of Toronto Affordable Housing Manager believes that other types of “cash in-lieu” opt out options at present time will not be the direction the

Inclusionary Zoning in Canada

province and consequently the City will pursue for inclusionary development (TO AH Manger). This means that there must be consideration on the part of the City to assess who is paying the price for producing affordable units. Will it be the City, the developer or the market-rate unit consumer? This question hinges largely on what type of regulations will be put forth.

A Toronto planner states that the policy should be designed in a manner that will as best as possible minimize the impact on the economic development of the city and should take into account who is paying the "tax" on the inclusionary development (TO planner #1). The following model was presented by a City of Toronto affordable housing Manager and summarizes a similar model presented in the ULI report by Williams *et al* (2016). This model was adopted largely from a conversation between myself and the Affordable Housing Manager.

Figure 9: How Inclusionary Zoning Requirements Can Impact a Developer's Profits



Inclusionary Zoning in Canada

This adopted model will most likely represent the present scenario in Toronto where developer's profits will be impacted through the added costs of supplying below market units. The example suggests that a market-rate unit being sold in a building that has been zoned for inclusionary units, which is selling for \$300,000 will produce different profit margins when compared to a development without inclusionary requirements. In order for the developer to maintain the same profit margin on the inclusionary development then the unit will have to sell for a higher price. This example demonstrates one case of how the cost of providing affordable units can be passed on to the market-rate unit consumer.

What this model indicates is two items: that mandatory inclusionary requirements impact a developer's profits and these requirements present serious consequences on the developer's ability to pay full price for the development and the land (Williams *et al* 2016; Powell and Stringham 2005; TO AH Manger). Another potential scenario is: if the developer is unable to pay full price for the land. With the imposed costs of below market-rate units and being unable to sell the market-rate unit for more to offset the cost, the cost can fall back on to who is selling the land. A Toronto planner supports that this scenario can have a negative impact on land values in the city (TO Planner #2). Clayton and Schwartz (2016) believe that many factors can contribute to the developer not being able to pay full price for the land such as: low flexibility and high regulations from mandatory inclusionary requirements along with volatile market conditions. These present serious economic consequences for the City of Toronto if it is to adopt a rigid mandatory inclusionary policy that does not allow for the developer to offset imposed inclusionary costs effectively.

Ultimately, a Toronto planner believes that the best scenario is to have the inclusionary costs reabsorbed into the land value. Therefore, the negative impact caused by the cost for inclusionary units can be mitigated by a rise in land value if the market remains strong. In Toronto, the economic situation can support this scenario if the City's land values continue to rise (TO Planner#1). Toronto's Affordable Housing Department agrees that this scenario can be a likely one; however, from a developer's perspective it is strongly thought that the cost differential caused by the affordability

Inclusionary Zoning in Canada

requirements will be directly carried on to the market rate consumer (TO Developer). With the cost carried over in this manner the market-rate units consequently will become more expensive. Powell and Stringham (2005) strongly support that inclusionary regulations will ultimately impact the price and supply of market-rate units in a development. The potential impact that the required affordable units have on price and supply is reinforced by a Toronto developer.

This can be problematic for a city such as Toronto that wants to place affordable housing requirements onto the developers to produce its supply. It is argued by many developers and academic skeptics of inclusionary zoning that will increase the cost of the market units and increase the overall demand for housing (Vandall 2003; Powell & Stringham 2005; Clayton & Schwartz 2016). This negates any potential benefits on the housing market and affordable housing supply that are proposed by an inclusionary policy. This is indicated by the model that Powell and Stringham (2005) use to describe the effects that inclusionary zoning has on housing supply. Their argument is that the “tax” of the inclusionary units reduces the supply of housing that is a result of decreased demand on the market-rate units due to higher pricing. This debate perpetuated by capitalist notions that claim inclusionary zoning has a negative impact on the overall supply and demand in the housing market. Therefore, it is important for a large city that is designing and implementing an inclusionary policy, to consider these potential effects on their housing supply.

5.2.3 Inclusionary Zoning – Adding “Value” to the Urban Environment

A Toronto planner claims if the costs of inclusionary zoning impact land value negatively in the City, the consequences can be manageable (TO Planner #2). Toronto has less undeveloped space when compared to other municipalities in its region; therefore, supply is limited by its municipal borders. Land availability and cost along with market feasibility are the two primary factors that will support effective inclusionary developments (Williams *et al* 2016). In Toronto's case having lower land values and limited development space will impede development as the market is robust enough to buffer any short term effects (TO Planner#2). Lower land values that are caused by an inclusionary policy in Toronto are not foreseen to present an issue to sustainable

Inclusionary Zoning in Canada

economic development in the City since the Toronto has opportunities to utilize this existing space by increasing density as a tradeoff to developers.

It is argued that the planning process can sustain land value fluctuations and avoid potential increases in housing market costs when a city is implementing an inclusionary zoning regime. Calivata and Mallach (2009) argue that if a city's planning process advocates for "upzoning" in urban renewal projects the potential negative side effects can be mitigated. This is achieved through neighborhood redevelopment processes and could be applied to the redevelopment areas in Toronto that wish to incorporate affordable housing. This process when performed under the right conditions, will characterize inclusionary housing as an asset that is essential to promote an increase in density (Calivata & Mallach 2009). This indicates two potential facts: first, that effective planning can help recapture land value for inclusionary developments, and second, there is strong potential in Toronto because there are many opportunities to increase density in the City. A Toronto planner states that Toronto is typically "underzoned" when compared to other large North American cities such as New York (TO Planner #2). Therefore, they feel that there is a lot of potential for density increase in specific neighborhoods of the city. The upzoning process discussed by Calivata and Mallach (2009) can be applicable if these areas are in need of more affordable housing. Thus, the planning process in Toronto can utilize this "upzoning" potential to support more resilient land values in the city. Calviata and Mallach's (2009) concept is supported by another policy planner at the city who believes that this value will be created by an increase in social opportunity. It should be noted however, that this planning concept was evaluated using other cities as a case study. Whether this process can be effectively used to benefit a city like Toronto will need to be investigated further under stricter inclusionary regulations.

The debates supporting inclusionary zoning bringing value to land and development helps discount notions of affordable housing developments possessing little to no value when compared to non-inclusionary market-rate developments. A Toronto planner feels that these notions are an imposed false negative by profit-driven development companies. City of Toronto planners continue to argue that an

Inclusionary Zoning in Canada

inclusionary development still has strong value despite negative capitalist perceptions (TO Planner #1). This value should be perceived through an inclusionary development's potential to serve and support the economic viability of a neighborhood. The economic benefits come from the inclusionary nature of the development itself because it supports social integration. From a city planning perspective, this integration brings a huge benefit to economic development for a couple of reasons. First, it will support housing for the working class, and these people represent a huge resource for many businesses. Second, it will more opportunity different businesses to invest in a more diverse and integrated community. Arguments such as these that support inclusionary zoning indicate a need for the attitudes and overall perception on inclusionary developments to change. A change in perspective on this affordable housing strategy can prove to be beneficial to a large and diverse city such as Toronto. This represents one of the more crucial debates currently occurring between city planners and inclusionary housing sceptics.

Planners and affordable housing advocates support the notion that the ability to supply housing to low-to-moderate incomes earners should be perceived as an asset to cities economic stability. Their shared perception that a forthcoming inclusionary policy will not inhibit the strong growth of its economy supports arguments that a policy should be implemented (TO Planner #2). A Toronto city planner argues that the very low vacancy rates and high demand for housing two very significant factors that will mitigate any potential negative impact on land or economic value (TO Planner #2). It is important that the many stakeholders within the City and its region perceive an inclusionary zoning policy as an opportunity rather than an economic burden (ON Ministry Team Lead). Approaching inclusionary development in this manner will allow Toronto and other regional municipalities the opportunity to discover new strategies that can offset potential costs to land owners and developers. Policy planners perceive there to be a wide array of strategies and approaches they can use towards mandatory inclusionary developments in Toronto's vibrant development sector (TO Planner #2). These strategies and their potential benefits will largely be subject to the forthcoming provincial regulations and the municipality's commitment to building a workable policy.

5.2.4 – Impact of Population Growth and the Housing Market on Inclusionary Zoning in Toronto

Toronto is a city that needs to continue to grow and attract a diverse population. As it pertains to Toronto planning policy incorporating inclusionary zoning, census growth rates are strong indicators of how successful it can be in producing affordable units (Canada 2011; TO Planner #1). The Canadian census data provided by Statistics Canada (2011) suggest a strong and sustained projected growth rate for both Toronto and the surrounding Greater Golden Horseshoe region. From a simple supply and demand analysis one can infer whether or not Toronto can support a sustainable inclusionary zoning program. The vacancy rates within the city for both rental and ownership units are extremely low. With rental vacancy rates being close to 1% this is a strong indicator of the extremely high demand for housing in Toronto (Canadian Mortgage and Housing Corporation 2017). This indicates that there should be a strong consideration by the City to evaluate how much the housing market can be over-leveraged. The future policy being developed by city council must take into consideration how much equity is being taken out by the below market units because of steep real estate prices. This is because there is an ongoing concern regarding potential “housing bubble”. A Toronto Housing Manager warns if the economic climate changes within the city, such as, the real estate market cooling off then inclusionary housing developments most likely will not be built (TO AH Manager). Therefore, in order to unfold a successful policy it must make some critical assumptions consider future growth trends and the housing market in the City.

5.2.4 – The Socio-Economic “Value” of Inclusionary Policies

A Toronto planner claims that with housing prices continuing to rise there is a desire to use inclusionary zoning to add value to the development by providing an increase in accessibility to a wide range of income earners (TO Planner #1). Resources tend to go where the money is; therefore, developments that attract a high income demographic will have better access to resources because the money will be there to support them. Advocates of inclusionary zoning claim that this will add a high level of social value; this is because it can help support the goals and the potential economic

Inclusionary Zoning in Canada

benefits of a socially inclusive city. Polèse and Stren (2000) present a solid case that socially inclusive cities are sustainable cities. In their publication *The Social Sustainability of Cities*, Frisken *et al* advocate strongly for Toronto's past commitment to inclusion throughout its history. With inclusion as part of the City's DNA stronger inclusionary powers can better support its official plan and help Toronto avoid the negative conditions of exclusion that have damaged other urban areas.

An urban land use economist states that strong economies can support inclusionary zoning because it is a strategy that relies on continual development (LU Economist). Many Ontario municipalities like Toronto have very strong development sectors; therefore, the province has policies in place such as the *Growth Plan* to ensure that their economies remain robust. Income mix is an important facet in the overall sustainable development strategy for municipalities in the Greater Golden Horseshoe region. A policy team leader in the Ministry of Urban Affairs and Housing states that social equity is essential to the province's *Growth Plan* strategy. This is because it will ensure that the benefits of development are distributed fairly across the region (ON Ministry Team Lead). A Toronto policy planner supports income mix as a key component of planning for social and economic sustainability because it can correct negative aspects that are imposed on development by the market. Developments that attract the wealthy will generally have greater access to the benefits and resources of the urban environment by having the money to attract them (TO planner #1). Inclusionary zoning can help alleviate disparity in urban areas caused by the market and will support a stronger democratic urban landscape. This notion has support in Merriam *et al* (1985) publication *Inclusionary Zoning Moves Downtown*. This has implications for land-use planning because planning urban areas to be inclusive will enable them to support a strong economy (Davidoff & Davidoff 1970). Inclusionary zoning will support planning in the Greater Golden Horseshoe to be socially inclusive. Therefore, municipalities in this region should adopt an inclusionary housing strategy because it can support the needs of a large range of people and create diverse, sustainable communities.

Inclusionary Zoning in Canada

Davidoff's argument to support inclusion in the planning process has economic consequences. The socio-economic impacts of inclusion may not be directly seen in a development proforma or in the price tag of a parcel of land, however, they still exist. The social value component of inclusionary urban developments should not be under rated when advocating for the benefits of inclusion. A Toronto policy planner states that inclusionary zoning helps planners build and reinforce the soft infrastructure of community development. Supporting the soft infrastructure helps to construct more complete and sustainable urban areas (TO Planner #1).

The province's decision to bring inclusionary zoning to Ontario will support sustained economic development for its large cities such as Toronto because it is a planning strategy that supports diversity. Allowing for diversity ultimately delivers better opportunity for investment in the economy because it can support a broader range of businesses. A Toronto planner indicates that this has strong consequences for a city like Toronto because it can allow the city to invest in a variety of businesses and people. By supporting diversity, the Toronto can help increase the opportunities for a diverse range of businesses to invest in the City's economy (TO Planner #1). Having a greater opportunity to invest is a key goal for the City's planning and economic development divisions because a large mix of businesses brings many potential benefits to a metropolis that is competing on the global scale. A policy developer at the Ministry of Urban Affairs and Housing strongly supports that inclusionary zoning powers will allow Toronto and its region to support a diverse workforce and find new avenues to where it can invest and create stronger and more sustainable global partnerships (ON Ministry Team Lead). As an integral part of the *Long Term Affordable Housing Strategy* (2016) that seeks to produce a sustainable supply of housing, inclusionary zoning demonstrates a lot of potential. The province is extremely supportive of inclusionary zoning's long-term benefits to social sustainability and economic growth.

5.2.5 Long-Term Economic Benefits of Inclusionary Zoning in Toronto and its Region?

The long term economic benefits of inclusionary practices may not be adequately considered by developers and other critics who focus on more short-term bottom lines. From a local planning perspective however, inclusionary zoning can have

Inclusionary Zoning in Canada

a strong public value because it supports socially sustainable communities. The province believes that the financial benefits will be seen in the decades to come as its *Growth Plan (2006)* directs the growth in Greater Golden Horseshoe region.

Communities that support inclusion can offer financial benefits to a city through mitigating the costs of providing services to its residents, since they can budget for a more concentrated set of services. Segregated communities require services to be more sparsely allocated as opposed to integrated one.

The allocation of resources will have significant long-term social and financial impacts on a city. Inclusive communities can support appropriate population densities that central cities such as Toronto require in order to further invest in urban services, such as, public transportation and community centers. This will add a long-term budgetary value to the city and its region because inclusionary zoning can be supportive of high density developments and vice versa. Therefore, inclusionary zoning is representative of sound planning principles and will ultimately support sustainable developments if it can be put into policy effectively.

This will assist a municipality such as Toronto in its future development endeavors to provide for affordable housing. The ability to enforce inclusionary development delivers a huge opportunity for this municipality to create an effective inclusionary policy. One argument supporting this is that Toronto needs to continue intensify in certain areas. Increasing density is important for the city to both provided services and for these services to function effectively. Therefore, enforcing and inclusionary policy that supports density increases can benefit the city twofold: provide affordable units at the appropriate densities. Inclusionary zoning can help the city recover from its past struggles in attempts to create affordable housing policies using density bonusing incentives.

5.3 – Section 37: The Density Bonusing Debate

Currently, the inclusionary housing policies that planners and councilors utilize in Toronto are modeled towards an incentive-based approach which largely use density bonusing (Mah 2011; TO Planner 2). In Ontario, the density bonusing is authorized

Inclusionary Zoning in Canada

through Section 37 of the *Planning Act* (1990) which permits an increase in height or density in return for community benefits which can include parks or community centers. Therefore, municipalities in Ontario are enabled through Section 37 to negotiate the production of affordable housing as a community benefit with developers. To make this possible the municipality's official plan first must have a policy in place to enable affordable housing to be defined as a community-benefit exaction (Ontario 1990). In Toronto's case, its Official Plan contains a section that allows the City to pass zoning by-laws which authorize an increase in height and density of a development in exchange for community benefits. One of the community benefits that can be exacted is affordable rental housing (Toronto Official Plan, section 5.1.1).

5.3.1 – Have Past Policies That Utilize Density Bonusing to Secure Affordable Housing Been Effective in Toronto?

According to Gladki and Pomeroy (2007) Toronto's current affordable housing policies are voluntary, since they are characteristically structured around the incentives provided by Section 37. However, incentive-based policies have had a direct consequence on the City's successes in meeting its affordable housing targets. These policies place developments subject to requiring affordable housing in a context that is heavily subject to local politics and negotiation. Political influences can at times strongly impact inclusionary policies in Toronto as they are dependent on agreements made between city councilors and developers (Mah 2011; TO Planner #2). Mah (2011) implicates that traditionally Toronto city councilors have strayed from strongly enforcing the set-asides for affordable housing when negotiating benefits provided through Section 37. There are several reasons that her publication provides, which include: councilors not wanting to impose so many restrictions on developers who are going to build in their constituency, and/or fear of the development being appealed to the Ontario Municipal Board.

One objective of her study was to investigate how local politics in Canada influence inclusionary housing, Mah (2011) indicated that the neighborhoods of the City outside the core are often neglected. She indicates that some of these areas are in desperate need of more affordable housing and existing policies to date have allowed

Inclusionary Zoning in Canada

very few affordable housing units to be created. In fact her study indicates how unsuccessful Section 37 agreements have been, stating that at the time of the study that only 18 percent of total development agreements have mentioned affordable housing. This indicates that existing incentive-based policies have put Toronto at a serious disadvantage in being able to leverage its position to create affordable units.

A Toronto planner indicates while incentive-based voluntary policies have had some successes for the City's downtown core. The City was able to provide affordable units at City Place Developments on Queens Wharf Road and for 200 Madison Avenue through the partnerships created by the City's Open Doors Program. Toronto City Council has also been able secure affordable housing for new developments on the Sherbourne Common utilizing provisions from the Waterfront Secondary Plan (TO Planner #2). Toronto's Waterfront Secondary Plan requires that 20 percent of new units be affordable (Toronto 2003). Unfortunately, despite these small victories, for the City as a whole these policies have proven to be ineffective more often than not. Toronto is a good example of how municipalities in Ontario succumb to the disadvantage of lacking the power to impose mandatory inclusionary housing policies on all developments. Toronto's Large Sites Policy however, is one such attempt by the city to create a formal policy to mandate affordable housing creation for residential developments of five hectares or greater. This policy uses Section 37 and states that: "when an increase in height or density is being sought, the first priority benefit will be affordable housing based and requires that 20-30 percent of the additional units being created be as such" (City of Toronto Official Plan, section 3.2.1). While the city has attempted to apply the policy to a number of large residential sites Mah (2011) indicates it has been largely unsuccessful in the overall creation of affordable housing.

The lack of success she indicates has impacted Toronto's ability to meet affordable housing quotas and draws with it serious social consequences. Her claim is that the lack of success is due in part to the policy being subject to political influence and competing with alternative City Council priorities. Gladki and Pomeroy (2007) provide another indication to why affordable housing often gets negotiated out of development agreements in that it is due to a lack of clarity in the provincial legislation

Inclusionary Zoning in Canada

on what the community services are to be. Mah (2011) reinforces that the lack of provincial support towards mandatory inclusionary policy has contributed to the ineffectiveness of policies like Toronto's Large Sites Policy. Another good example is the failure of the city of Burlington to provide inclusionary units in the Reemark vs. City of Burlington Ontario Municipal Board case (Greene 1991). This case is also indicative of this lack of support from legislation.

Gladki and Pomeroy (2007) suggest that province could strengthen the municipalities' ability to create affordable housing policies using Section 37 if affordable housing was clearly outlined as a benefit to the community. There have been some including Clayton and Schwartz (2015) who have advocated for province to do this. Their position is motivated by a strong commitment to using Section 37 as a primary public exactions mechanism to produce affordable housing. However, the City of Toronto statement to the province in late 2016 reaffirms the municipality's strong belief in that affordable housing should not be categorized as a "community benefit" but rather a distinct issue in and of itself given the City's current housing crisis (City of Toronto 2016).

While being an important part of planning in Ontario, Section 37 brings with it serious disadvantages for municipalities attempting to secure affordable housing through public exactions. However, it is thought by some individuals who are motivated by land-use economics to have great potential, their stance is that this potential has been severely under-actualized. Conversely, there are many that feel inclusionary zoning is a much stronger and more sustainable tool to produce affordable housing. Many of these are planners who feel Section 37 is an important part of the planning process and to support this process an effective cross-utilization of Section 37 and inclusionary zoning will help build more sustainable communities.

5.3.2 – Should Section 37 and Inclusionary Zoning be Applied to the Same Development?

As it exists in its current form, Section 37 provides municipalities very limited ability to produce effective inclusionary policies. However, there are some land-use

Inclusionary Zoning in Canada

economists who argue against the implementation of further inclusionary powers in Ontario. Their claim is that Section 37 represents the correct mechanism to provide municipalities with the power that they need to meet their housing targets. To justify their position, some argue that there no need for further pursue legislation to extensively amend the *Planning Act* (1990). Clayton and Swartz (2015) argue that a simple reworking of Section 37 to clearly define affordable housing as a community benefit would suffice. They suggest that mandatory policies would impact the development sector in a negative way and that voluntary inclusionary housing strategies could be more effective if they were designed better by the municipality. Their reasoning is that, if policies have enough benefits and provide enough incentive for developers to build, then refined policies could produce the affordable units needed in a city such as Toronto. This reasoning indicates that using inclusionary zoning would be ineffective as it would present a duplication of efforts (Clayton & Schwartz 2015; LU Economist).

Public and independent affordable housing experts both seriously consider this to be a mis-step in creating a socially diverse and sustainable city (AH Expert, TO AH Manager). Toronto's Affordable Housing Department has recently countered this particular argument through a series of recommendations released to the province in late 2016. This response to the province clearly advocates for the implementation of inclusionary zoning as a component of the Promoting Affordable Housing Act (2016). The City argues that: inclusionary zoning will enable successful policies that can leverage the growth in Toronto's housing market to create more affordable housing (City of Toronto 2016 p.1). As part of these recommendations, there is a strong affirmation that the City must have the ability to apply Section 37 to inclusionary developments. The justification is that both mechanisms are necessary in order to support sustainable community development in Toronto. City officials claim that "affordable housing should be recognized as an infrastructure investment that is vitally needed in and of itself and is the result of many factors beyond just growth" (City of Toronto 2016 p.1). The rationale is that affordable housing should be separated from the pool of community benefits that Section 37 provides and be given greater emphasis in development approvals. A City of Toronto affordable housing manager supports that such an emphasis claiming that it is important as it reflects a principal objective of the

Inclusionary Zoning in Canada

recommendations. This principal objective is to take the learnings from previous attempts at affordable housing policies that used Section 37 to help create a better policy (TO AH Manager). The statement to the province is motivated by the City's desire to avoid affordable housing competing with community benefits in its forthcoming mandatory inclusionary zoning policy. The City's Affordable Housing Department indicates that this will avoid the ambiguities that have caused previous incentive-based policies to be unsuccessful (TO AH Manger).

In responding to the legislation, the City reached the conclusion that it is important to take affordable housing out the negotiation process. The province's *Long Term Affordable Action (2016)* plan supports this notion stating that housing should be a right for every individual. Using past learnings as a guide the city can actively work towards this vision and avoid the challenges it has faced in the past with securing affordable housing in development applications. Having the ability to apply Section 37 in conjunction with mandatory inclusionary housing requirements on future developments will give the city two significant advantages. First, it will allow the City a much larger degree of flexibility in the process of development approvals, and second will empower the City with the tools it needs to more effectively secure affordable housing (TO AH Manager).

The Ministry of Urban Affairs and Housing is currently acting on the City's response by working on regulations that will allow the application of Section 37 and inclusionary zoning on developments to become more transparent for all stakeholders. The province has made it clear that it does not wish to see a "double dipping" of municipal benefits and affordable housing to affect future developments (ON Ministry Team Lead). The objective is to not put unrealistic impositions on developers since they wish to support their goal of keeping the development sector in the Greater Golden Horseshoe a strong and vibrant one. The most probable solution will be a percentage-based model. This model would look at the value being extracted from the development to community benefits or housing and evaluate how much value is going to what "benefit". Using the example of density bonusing the additional value created through the added density will be allocated to the various benefits based on a percentage of exactions imposed

Inclusionary Zoning in Canada

in the development. For example, this could take the form of 70% of the added density being used to apply to various community benefits and 30% of the negotiated increase going to providing affordable units. The province while committed to strict guidelines imposed by their forthcoming regulations wants inclusionary policies to be flexible enough so that the municipalities can use them effectively to help meet their affordable housing goals. The expectation is that enforceable inclusionary strategies will allow the Greater Golden Horseshoe growth region see strides in their affordable housing production while, at the same time, not to be too taxing on developers so that it can continue to grow.

6.0 – Key Debates Surrounding Inclusionary Zoning Supporting Urban Sustainability

Amidst an emerging housing crisis, Toronto is in desperate need of securing a sustainable housing supply through utilizing an inclusionary housing policy. An effective policy is beneficial in two ways. First, it will help support the overarching goals of the *Long Term Affordable Housing Strategy (2016)*, and second it will provide a sustainable supply of affordable housing for the City. Polese and Stren (2000) argue that inclusion is important to urban sustainability because it first supports social sustainability: “To achieve social sustainability, cities must reduce both the level of exclusion of marginal and/or disadvantaged groups, and the degree of social and spatial fragmentation that both encourages and relets this exclusionary pattern” (Polèse and Stren 2000, p.16) Inclusionary zoning is an important strategy that recognizes the social impact on sustainable urban development. Inclusionary zoning supports this sustainability because it works to provide affordable housing and supports inclusion for the projected population growth and future generations.

6.1 – How do Sociological Influences Impact Urban Sustainability

Dempsey *et al* (2011) argues that the sustainability debate has evolved to a great degree in recent years, from the just ecological and environmental realm to include social and economic thought. As a consequence, they discuss that “social sustainability” is becoming increasingly popular in the themes and research of the built environment. Their argument is that social sustainability is an integral component in

Inclusionary Zoning in Canada

understanding the overarching concepts of urban sustainability. Their publication defines urban sustainability in relation to many factors, which include: social life, economics, ecology, energy and transport. Therefore, social sustainability has an important place in urban planning since it has such a strong connection to the urban environment. This is important to their claim that the social dimension must be balanced equally in regard to the other economic and ecological influences when modeling urban sustainability.

Inclusionary zoning brings with it strong sociological implications so its place within cities and regions must be evaluated from the perspective sustainable urban development. Polese and Stren (2000) define social sustainability as: "development (and/or growth) that is compatible with harmonious evolution of civil society, fostering an environment conducive to the compatible cohabitation of culturally and socially diverse groups while at the same time encouraging social integration, with improvements in the quality of life for all segments of the population." (Polèse and Stren 2000 p. 15-16). This conceptualization social sustainability draws heavily on the concept of inclusion in the built environment and advocates for its presence. Therefore, a planning strategy like inclusionary zoning deserves consideration as a socially sustainable practice. This is because it supports the integration of social groups that comprise the low-to-moderate income bracket in urban market-rate developments.

Inclusionary zoning has important implications when it comes to growing urban regions in Canada because they depend on a strong influx of populations which comprise of socially diverse groups. Immigration being a key element to keep growth areas such as the Greater Golden Horseshoe developing, inclusionary zoning proves to be an invaluable tool that will support the regions social and cultural integration. The consequences of housing and rental prices continuing to climb at an enormous rate put this strong development region at risk of excluding the low-to-moderate income earners. This particular income bracket is important to the socio-economic character of a fast growing region. The reason being many of these income-earners are represented by different cultures and comprise a significant component of the workforce population. In order for the economy to thrive it must be able to invest in a diverse

Inclusionary Zoning in Canada

number of businesses; consequently, the region must be able to attract a strong and diverse workforce. Therefore, the use of inclusionary zoning becomes increasingly important when considering municipal and regional planning in the Greater Golden Horseshoe urban region.

7.0 – Inclusionary Zoning Supports Planning in the City of Toronto

A highly contested question that is currently circulating amongst city planners asks how a mandatory inclusionary housing policy can support “good planning” in the City. Toronto’s Official Plan emphasizes the City’s place within a larger urban region and that Toronto must build in such a way that it can support the region as a central city. The Plan states: “When planning for housing in Toronto, we must look to the needs of the whole region. We have to offer a broader choice of housing type, tenure and affordability, both within Toronto and beyond” (City of Toronto Official Plan, Section 2.1). This has important implications for Toronto city planners who need to support the City’s Official Plan because the Plan clearly illustrates two very important requirements. First, is the need to provide long-term affordable housing in the City, and second, the desire to continue to support a healthy growth and development sector. Inclusionary zoning can be used to contribute to the diverse array of housing needed in the City and attract a working class population to keep the regional economy moving.

The Plan also recognizes that Toronto is characteristically unique in the region as a whole stating that: “With concentrations of new immigrants, post-secondary students and seniors, Toronto has a unique social profile within the GTA, in part due to the concentration of rental, particularly subsidized rental apartments and human services” (City of Toronto Official Plan, Section 2.1). Therefore, an inclusionary zoning policy is crucial for city planning to support social sustainability in the City. This is because it will enable planners with an instrument whereby they can provide the types of housing and services to the diverse set people who make up the social dimension of the City.

Inclusionary zoning is important to Toronto because it will provide policy planners with the legislative power they need to create affordable housing policies. Ultimately, inclusionary zoning will help them support the goals of the Official Plan. Planners need

Inclusionary Zoning in Canada

to determine how land can be used properly in order to support a sustainable urban environment. Inclusionary zoning powers can benefit City Council because they can design more effective affordable housing policies that mandate inclusionary units. Stronger policy has the promise of stronger results. Therefore, if future inclusionary housing policies are properly implemented then the City can begin to address how it can deliver on the promises of its Official Plan.

7.1 – Can a Sustainable Affording Housing Policy Support the Objectives of Toronto City Planning and City Council?

Given the importance of providing affordable housing, the planning and housing community in Toronto desperately requires that City Council approves an inclusionary housing policy once the provincial regulations are unveiled. This will make sure that the City can take full advantage of the powers of inclusionary zoning. This is important for city planning since it will support some of the fundamental requirements of the official plan and address the related objectives of City Council. Some of the overarching objectives of city departments and City Council include: the creation of a city-wide long-term affordable housing strategy. Creation of a policy with these characteristics will emulate some of the provincial goals which are to provide a sustainable housing supply (Ontario 2016). Another objective is to create a mandatory inclusionary housing policy that will serve a diverse array of demographics. A mandatory inclusionary zoning policy will support a city-wide strategy because it can be implemented in areas of the city that desperately require it. If City Planning and City Council both deem that affordable housing is needed in a given neighborhood then they can enforce it to be built without appeal from the developer. This will help achieve the last of these objectives which is to provide a social and economic structure that can house a productive workforce population. An inclusionary zoning policy that can affect all areas of the city will ensure that the much-required affordable housing is being designed for this important income bracket.

A Toronto planner believes that by integrating these related objectives a future housing policy will serve to achieve many other goals for the city. These include: to add value to the existing housing market, integrate low income earners into the city in

Inclusionary Zoning in Canada

socially sustainable way, remain competitive in the North American housing market, support a strong labour force and to provide public benefits through better access to schools, transit, hospitals, etc. Toronto's many administrative departments are optimistic an inclusionary zoning policy can help deliver on these hopes once proper regulations are in place. These benefits will ultimately impact the City's socio-economic sustainability in a profound way. It is felt by planners and other city officials that this should be a major consideration as council seeks to leverage its position in supporting the goals of the Official Plan using inclusionary powers (TO Planner #1). The City will need to create a policy that will work to help meet its goals of inclusion while at the same time not compromising its strong development sector.

This criteria is consistent with the provinces overall vision for the municipalities governed by the *Growth Plan (2006)*. The Ministry of Urban Affairs and Housing wish this to be a sustainable strategy for these municipalities. The Ministry's desire is to create a sustainable regulatory base around inclusionary zoning. A central goal of these regulations will be to develop them to work with *all* stakeholders. The goal is to be inclusive in the policy-making too. By not discrediting any one stakeholder in the creation process, including the developers, the regulations will support the policy objectives better (ON Ministry Team Lead). With the province having such a strong investment in the process, means that a municipality such as Toronto must consider its future affordable housing plans closely.

Policy planners at the City indicate that there will need to be a strong evaluation by City Council based on feasibility margins considering that inclusionary zoning has potential economic impacts (TO Planner #1). This is because there are already designated development sites within the city that are in desperate need of developers to invest in. The City needs to continue to attract developers in order to meet the provincial growth demands; therefore, the policy should not try to undermine the potential supply of housing in these developments with too many regulations. It is also recommended by policy planners that City Council should consider that a policy once implemented will make sure there is not too much "taking" from these potential residential development sites (TO Planner #1). The reason for this is because any future

Inclusionary Zoning in Canada

housing policy that wishes to use inclusionary housing will need to seriously consider the development industry as a major stakeholder. This because it will prove to be unsuccessful for the City, since it can potentially lower interest from the development sector to build in the City's limits. A Toronto developer strongly supports these cautions as they must protect the profitability of existing and future developments in the City (TO Developer). The province appears to identify with the importance of supporting the development industry and is a central reason they are being considered heavily in the consultation phase for inclusionary zoning regulations (ON Ministry Team Lead).

Another important consideration by planners is that the policy should have the ability to affect the polarized communities within the City. This is because these are the neighborhoods that can benefit to a significant degree from inclusionary practices (TO Planner #1). Gentrification of older neighborhoods is important to keep the City growing in a contemporary context. Toronto planners suggest that it should be able to target these redevelopment sites to make sure that the low-to-moderate income earners are not displaced by forces of gentrification. Currently, the City is redeveloping areas around Regent Park, which has traditionally supported a lower income demographic. As new condos are being built to replace older building the city planners are tasked with the need to provide housing services for the low-to-moderate income earners. By rezoning older urban areas to adopt inclusionary housing through neighborhood redevelopment will provide the City with opportunities to achieve the goals of inclusion set forth by the Official Plan. These goals being to offer “opportunities for people of all means to be affordably housed”, and “housing choices are available for all people in their communities at all stages of their lives” (Toronto Official Plan, Section 2). Using inclusionary zoning to supporting the Plan's directives can reverse effects of social polarization in communities as the city gentrifies its less modern areas. If this ability to use inclusionary zoning for this reason is not leveraged then Toronto runs the risk of falling into the issues of social segregation and exclusion that other cities in North America have faced in the past.

7.2 – What Implications Does Inclusionary Zoning Have to Land-Use Planning in Toronto?

Inclusionary Zoning in Canada

The use of inclusionary zoning to influence the social fabric of an urban environment brings an important ideological question to Toronto land-use planning. Planning ultimately advises uses of land and doesn't discriminate or dictate where people go in principal. Income groups become identified by inclusionary zoning and planning policy must be sure that it is aware of this as it seeks to target certain individuals. These individuals are the people who make up the low-to-moderate income bracket. Inclusionary zoning policies create a land-use planning regime that plans towards the user and not necessarily the use. Zoning has been used in the past to segregate social and racial classes in certain US cities. While many, including Frisken *et al* (2004) are strong advocates of Toronto's past ability to be socially and racially inclusive, a shift in land-use planning shouldn't impact this characteristic of the city. Policy planners still caution; however, that a change in approach focusing on user rather than the use has potential influences and should be an important consideration for City Council when creating inclusionary zoning policy (TO planner #1). Although planning traditionally considers uses, perhaps there is a need for planning to continue to evolve in order to support effective future policies; so long as it keeps democratic principles at heart.

Implementing an inclusionary policy in the City draws some big questions that concern the social structure of the City. The overall objectives of the policy must be to support inclusion for the entire city questions whether a city-wide policy be created or should sub-policies be tailored to consider certain areas of the city? One city planner suggests that sub-policies may work better that target specific areas of the city as they can fall on a spectrum that considers what the best set asides percentages should be for that area. This could be a beneficial approach as policies could be made to specifically target the needs of areas governed by secondary plans such as the Waterfront Secondary Plan. Policy planners at the city think that a mandatory policy for Toronto may require amending existing zoning by-laws. These planners question whether to implement inclusionary zoning broadly or introduce a new zoning by-law or will several new zoning by-laws need to be made that consider very specific areas in the city(TO Planner #1; TO Planner #2). These answers to these questions rely heavily on the provincial regulations that are being evaluated. The rationale for implementing

Inclusionary Zoning in Canada

inclusionary zoning will become very important because of its potential to impact the social and economic characteristic of an urban area (TO Planner #1; Williams *et al* 2016). It is felt by a Toronto policy planners that various market areas of the city should be independently considered for the policy framework. Looking at the City as just a whole can be a mis-step given the diversity between neighborhoods. The feeling is that the policy must be able to adequately assess and articulate the “need” for inclusionary developments at a neighborhood level as to avoid generalization. This can be achieved by looking at the housing data “ward-by-ward” and finding the areas where housing prices are varying by a significant degree from the market average (TO Planner #1). Being able to analyze and articulate the need for inclusionary development at this level will ensure that will have the desired socio-economic impacts. This will help the City to achieve its housing goals more efficiently by making sure that the right neighborhoods are targeted for this type of development.

7.3 – What Characteristics will Properly Define a Sustainable Inclusionary Housing Policy for Toronto?

From a city-level planning perspective, the components of an effective and sustainable housing strategy should be clearly identified so that the policy supports the objectives of Toronto's Official Plan. The planners and affordable housing experts of the City affirm that a viable regulatory policy for inclusionary zoning should have the following characteristics (TO Planner #1):

- Be absolutely mandatory
- Be effective in helping the city meet its affordable housing goals
- Provide long term affordability for future residents
- Clear and predictable to *all* stakeholders
- Avoid unnecessary complication to the development sector
- Have regulations that still allow it to be effective in supporting growth
- Have minimal impact on the market itself

Inclusionary Zoning in Canada

These elements support the requests by the City to the province that were submitted in the last few months of 2016 as the legislation was being passed. Currently, regulations are still being evaluated by the province through stakeholder consultation (City of Toronto 2016; ON Ministry Team Lead). Policy makers at the City are hopeful that it will be able to help the city actualize some achievements in the coming future. An important consideration by city staff will be to evaluate how this will impact planning overall in the City.

With the population growing considerably in the City more and more individuals will be in need of the affordable housing because of its unique social profile. Policy placing mandatory inclusionary requirements on development will help ensure that the city can provide the right type of housing and affordability to all its residents. An inclusionary zoning policy designed with the right components, which is well regulated, and continues support a strong development sector will serve as an important planning tool going forward. This type of policy will support effective planning in Toronto by enabling the City with a more comprehensive strategy to provide for the needs of the low-to-moderate income earners.

The potential for the city to use inclusionary zoning to meet its targets will ultimately be determined and limited by regulations that will be released by the province in the coming months. There is a positive outlook overall in regards to this forthcoming policy in the city however, as all city departments are on board and will back a long-term inclusionary housing policy for the city (City of Toronto, 2016). It is now up to City Council to decide how to effectively leverage this opportunity once the regulations are released. One example provided from a planner at the city was to include the Financing Department as a stakeholder in the process and look for ways to make inclusionary developments more attractive by waiving development charges and other "taxations" (TO Planner #1). A Toronto developer feels that this would benefit them as a stakeholder in the city's housing market since it would relieve some of their financial obligations. Timing is another important consideration that must be addressed as it takes on average 18 months for the approval phase of a new development in the city (TO developer). An inclusionary policy should not aggravate this timing process as it

Inclusionary Zoning in Canada

will impact the developer's revenues; in fact if an inclusionary policy could mitigate some of the time constraints required by development approvals in the city then it could possess a strong positive potential for developers in the City (TO developer).

From an overall planning perspective in the City of Toronto a mandatory inclusionary policy is highly regarded to make a difference for the Cities affordable housing issues. Whether or not it presents itself as a primary solution or a secondary tool that it can to support the developments the City remains to be tested. The important consideration by all planners is that the regulations and the eventual city policy must consider principles of good planning to be able to support sustainable growth and development in Toronto and its region.

8.0 – Does Inclusionary Zoning Support Quality of Life?

The city of Toronto Official Plan states that: “the City's quality of life, economic competitiveness, social cohesion, as well as its balance and diversity” (City of Toronto Official Plan, section 3.2.1) depend on adequate and affordable housing. Inclusionary zoning can have a huge impact on Toronto achieving its vision and building communities that work. The importance of inclusionary zoning in the planning process is supported by Davidoff's (1985) argument that: “It is only when we begin to act inclusionarily that our cities will have a chance to grow decently and equitably” (Merriam et al 1985, p.4). Supporting inclusion through the planning process has huge consequences on an urban area such as Toronto being able to be a sustainable, livable and economic hub of the country and continent.

Sound planning principals will help Toronto meet its goals of attracting working class people and a vibrant array of businesses. Inclusionary zoning has huge consequences for the social sustainability of the City. By allowing low-to-moderate income earners the ability to buy and rent housing in city-wide market-rate developments will increase opportunities for the entire population. This makes a lot of sense in a democratic society as opportunities should be available to every citizen regardless of income. It also supports a better and more productive economy by allowing the working class to live close to work and access the benefits of the City. This

Inclusionary Zoning in Canada

type of housing strategy, if executed correctly, can attract the right mix of people and ultimately make Toronto as strong and livable city that can be competitive on the global scale.

The Ministry of Municipal Affairs and Housing is very concerned with their inclusionary zoning regulations being supportive of good planning principles. This is indicated by their support of the city and region needing to house people of all income levels. This is important for planning in the region because it will help planners be able to provide the services determined by the official plans. By using a powerful inclusionary zoning mandate planners can help increase employment opportunities that will be available to a range of demographics. Being able to provide these opportunities there can be significant impact on urban sprawl in the region decreasing the need for people to live elsewhere. A Ministry of Urban Affairs and Housing employee claims that inclusionary zoning supports sound planning principles such as increasing density. The hope is that increasing density can decrease the stress on the transit infrastructure in the region. The hope is that this will ultimately benefit quality of life in Ontario through environmental impacts such as decreasing pollution output (ON Ministry Team Lead).

Mah (2009) presents a good argument for planners to be involved in the inclusionary zoning debates in Toronto citing Joh Forester (1987), the claim here is that planners are able to act as a mediator for community interests. In Ontario's market-based economy, developers can often times have the upper hand in terms of development approvals. The Ontario Municipal Board has often times been accused of siding with developers for approving development outside of the interests of the local community (TO Consultant). There is a strong interest for economic development especially for municipalities that are part of the provincial *Growth Plan (2006)*; however, community interests must be maintained since a primary goal is to make the region a livable one (Ontario, 2006). In a region where incomes have not kept pace with real estate prices and development land values continue to increase there is a convergence of forces that make it unaffordable to individuals with moderate incomes (ON Ministry Team Lead). The province maintains a strong stance at present stating that inclusionary zoning can benefit development in the region by enabling it to provide

Inclusionary Zoning in Canada

opportunities for all income levels. Giving legislative strength to inclusionary zoning will assist the planner's ability to enforce an official city plan because the developer will no longer be able to appeal developments that propose an affordable unit percentage. Therefore, having a strong inclusionary policy in place will help set development in the region on better path that supports important planning goals of social inclusion and sustainability.

9.0 – Conclusions

This overall motivation for this paper is to advocate for inclusionary planning by emphasizing the benefits that inclusionary practices bring to the urban environment. For the Canadian story in particular, it is important that social inclusion is a major component of the planning paradigm if the country's cities and regions are to support sustainability. This planning ideology is critically important, and the Canadian urban setting represents a strong case for the importance of inclusion in planning practice. It is important that many of Canada's urban centers continue to grow in order for the country to remain economically viable. Therefore, promoting sustainable development through inclusionary planning practices becomes a crucial consideration if this is to occur. The economic growth of Canada's urban centers and regions will be greatly subject to the ability by which the planning process is able to integrate mixed incomes and social diversity. I strongly believe that based on recent trends it will be important especially for Canada's cities, such as Toronto, to utilize inclusionary planning strategies effectively in order to create a sustainable affordable housing inventory. This will ensure that these cities can develop economically while supporting social sustainability.

My position is that inclusionary planning be a concept that is at the forefront of planning practice, in particular for cities and regions that are continuing to develop and grow. This planning approach is important to foster urban sustainability because it advocates for the social sustainability in a developing urban environment. Inclusionary zoning is a beneficial component of this planning practice for large urban centers that are experiencing a significant degree of immigration and population growth. The reason being is because this strategy supports social integration by providing affordable housing. I support that Toronto is one such urban center that can benefit from this

Inclusionary Zoning in Canada

planning practice. The City can benefit from inclusionary zoning because it is currently facing an affordable housing crisis. The motivation to bring inclusionary zoning to municipalities in Ontario is perpetuated by a mutually perceived need to provide affordable housing to integrate the working class population in high growth regions. The housing market in Ontario is becoming more and more out of reach to this low-to-moderate income class. This is a complex problem to address since Toronto is a central city that exists in one of the provinces most rapidly growing regions. Therefore, I maintain that Toronto city planning should continue to move towards inclusionary planning practices that utilize inclusionary zoning because it will advocate for people in the planning process. It is critical to consider the "users" in development decisions because it supports a more socially sustainable urban environment. My research has identified that one of the principal goals for municipalities in this urban area is to grow the economy and increase land market value through effective land-use policies. In order to support a robust economy however, the working class must not be excluded from being able to obtain affordable housing. The reason being is that they are an essential component of this economic growth process. Businesses who wish to invest in the vibrant Toronto-centered region will need to utilize a diverse collective of human resources which *includes* the low-to-moderate income class.

The ability to provide affordable housing to the working class population is more often than not a municipal issue but its consequences can be viewed from an international perspective. Although this paper made some general comparisons to the United States, many other regions of the world are faced with similar problems. Income disparity and rising real estate prices are an ongoing concern for many developed countries as the population continues to move to towards a more urban-based one. Many urban regions of the world need to continue to change and evolve to support this change and influx of people. It is beyond the scope of this paper to investigate every country's housing problems and solutions; however, inclusionary zoning has a strong presence in many global cities. This international perspective has strong implications for the Canadian context of inclusionary housing policy. Inclusion is one central ideology of Canada being a country that is a representative democracy. Democratic values and pluralist principles can be supported through inclusionary

Inclusionary Zoning in Canada

zoning. Therefore, it is important that Canada use inclusionary zoning to allow its rapidly growing urban areas to support a diverse population and encourage immigration.

By adopting and refining inclusionary zoning to effective in Canada, the potential for the strategy to contribute to a much needed affordable housing stock is apparent. Having somewhat less experience and results in inclusionary housing with respect to other developed nations presents Canada a huge opportunity to shape and apply inclusionary zoning to cities and urban regions such as the Greater Golden Horseshoe. This can prove to be extremely valuable to both research and urban planning itself since opportunity also exists to define inclusion from the unique perspectives of provinces and their local governments. Ontario promoting the promise of being "a place to grow" can benefit greatly from the past learnings of inclusionary development as it continues to promote urban growth. The value of these experiences in regard to urban development must not be under-rated as Ontario builds its inclusionary zoning regulations and policy.

With respect to building a substantial policy the Ontario government is currently developing the regulations that will contextualize inclusionary zoning in the province. Therefore, there is limited knowledge currently on the exact characteristics inclusionary zoning will have or its potential impacts. One of the primary objectives of the Updated *Long Term Affordable Housing Strategy* (2016) is to create a sustainable supply of affordable housing. My research has shown that in order to do so the province will need to research heavily into the stakeholder consultation process. This is a process that is currently underway and should continue to be encouraged since it strengthens the communicative approach of inclusionary planning. Investment from the major stakeholders in the province is essential in order to support urban sustainability. The province will need buy in from municipalities, developers and other advocate groups in order to support the benefits that inclusionary zoning can bring to its socio-economic viability. In fact, inclusionary zoning's implementation in Toronto has been heavily disputed by stakeholders for many years now and it only until very recently have we seen the multi levels of government align on the issue. The present time is critical to bring other stakeholders into the process as the housing problem is not going to fix itself

Inclusionary Zoning in Canada

anytime soon. So often does it take a crisis in order to get different levels of governments and the free market to agree on a given issue. Therefore, timing is critical.

If Toronto is to create a successful inclusionary zoning strategy, I would recommend first and foremost that it continue to challenge the senior levels of government for funding and legislative support. This will be crucial since municipal powers are limited by the province. The City will also need to develop a policy that will support continued negotiations with the developers. This will allow the private market to have a stake in future developments in the City, so as not to be excessively imposed upon. Another important consideration for a forthcoming policy is that it be able to work in conjunction with existing affordable housing strategies that are already in place, such as the Open Doors Policy. This will allow the City to extend and strengthen the impact of its efforts on programs and developments that are already underway. Toronto City Council should also consider strongly the advice and positions of its departments that hold stake in the inclusionary development process such as the Planning and Affordable Housing departments. This will make sure that a future inclusionary policy is well informed and sustainable while at the same time working to meet the needs of a mixed income social profile. I would expect any future policy to include well developed criteria for whom inclusionary housing will benefit. This is because a mixed income profile is desirable for Toronto; therefore, social inclusion must be a central objective. This means that the user must take precedent when the City is considering future development proposals and I would expect that this would comprise a very instrumental part of a future policy. This will make sure that the City housing priorities are meeting the needs of the working class which comprise the low-to-moderate income bracket. My belief is that future inclusionary developments governed by an effectively constructed policy will support the goals of Toronto's Official Plan and will foster the economic growth of the City of Toronto and its region.

Additional recommendations would be for Toronto to evaluate the shortcomings that it has experienced with inclusionary development in the past. These being policies that use Section 37 to exact affordable housing as a community benefit. It is important that the city redefine affordable housing properly if it is to address its current crisis.

Inclusionary Zoning in Canada

Affordable housing must take precedence in new policy and be considered an essential component to the sustainable development of the City. Toronto's economy cannot grow or be effective if the City is unable to house a diverse working class. Mandatory inclusionary regulations will help the City be able to move forward on meeting its affordable housing targets. No longer should shortfalls in meeting targets be considered a norm. City councilors need to work more effectively with the development sector to have them help contribute to Toronto's affordable housing needs. It is also important that they maintain the goals of City Planning too and hold a future inclusionary zoning policy in high regard. Going forward affordable housing should not be an item on the table for negotiation; councilors must utilize the powers of inclusionary zoning and support policy planner's directives to express the City's needs to the development sector. Affordable housing is important and it should be recognized as a cost of doing business with the developers. The City needs to demand more from the private sector and elected officials to help create and implement a consistent vision for inclusionary policies and affordable housing creation. This will become crucial in determining a sustainable solution to the housing crisis.

The current political debates place affordable housing as one the more important and noteworthy issues impacting the sustainability of Canadian urban areas. Based on the findings of my research on Canadian cities, I argue that inclusionary developments support social sustainability. Being a key component of sustainable development, social sustainability has some strong implications for the growth of Canadian urban centers and regions. Recognizing the importance of population growth as a component of a greater economic development plan, planning for inclusion emerges as a central theme for supporting this social sustainability in practice. More affordable housing must become available in major urban centers such as Toronto and Vancouver in order for these cities to develop as inclusive cities. This is because they are growing at a sustained rate and therefore, the political and planning arenas must address the needs of all citizens. Affordable housing brings the needs of specific individuals into the planning process and it can no longer address simply urban use. Now more than ever the needs of specific users are becoming consequential to the urban development process. I support that this has strong implications for

Inclusionary Zoning in Canada

supporting inclusion in planning practice and that a move to a more communicative planning method is necessary. This strong need for social inclusion in a place like Toronto advocates for the continued adoption of inclusionary planning strategies such as inclusionary zoning.

The sustainability of a growing city region becomes increasingly significant because in order to support an influx of population and future generations, cities like Toronto must grow in such a way that acknowledges sustainable principles. Therefore, in order to support a vibrant future economy the social viability must be regarded as an important facet to the City's economic development. The ability for Toronto to provide an environment that is conducive to the cohabitation of diverse groups of people and to encourage social integration is paramount. Contemporary revelations in urban planning have helped to understand the social impact that zoning has. Inclusionary zoning is a land-use mechanism that can support the sustainable growth of a city because it can ensure that the capitalist influence will not exclude the lower income population. Toronto's Official Plan requires that City have an inclusive and livable core and be able to support the needs of the suburban region. Planners can use inclusionary zoning to help support these objectives as the City continues to gentrify both its downtown core along with other development areas. Having ability to require developers to contribute to the affordable housing stock in the city will help alleviate some of the stresses that an affordable housing crisis has on the City. An effective inclusionary housing policy will enable city planning in Toronto to build upon its social sustainability initiatives as it continues to grow. The importance of inclusionary zoning in this planning and development process is supported by Davidoff's (1985) arguments that cities need to grow decently and equitably through social inclusion. Being part of a democracy, the ability for cities in Canada to be inclusive also has critical implications for a country that wishes to promote urban growth through immigration.

The question whether inclusionary zoning can represent a definitive solution to a city housing problem still remains under heavy debate. A city such as Toronto has supported inclusionary developments in the past and contains mandates for inclusion in its Official Plan; however, it should be questioned whether more mandatory and stricter

Inclusionary Zoning in Canada

requirements will represent a difference. With the City's population growing, the future successes will be evaluated on the amount of affordable housing it is able to create under an inclusionary zoning regulatory framework. It will take time to properly conceive whether inclusionary zoning powers truly represent a significant influence over the creation of affordable housing. First and foremost development must continue in order for any benefits to be seen. It is my belief that moving forward the inclusionary zoning legislation represents a significant stride forward in the ability for the City to address housing affordability, but it should not be the primary mechanism. Inclusionary zoning serving as an integral component of a diversified strategy to produce affordable housing will be most effective. Inclusionary development can address many of the City's central needs such as planning for social inclusion; however, because of its more strict implications on the development sector it is a planning strategy that must be used sensibly and under the guidance of regulation.

The opportunity for land use planning in Ontario to be able to enforce inclusionary zoning is coming at an important time. It is the right time to introduce it because the potential to function as an important component of an overarching strategy to build a sustainable housing supply for the province. The Greater Golden Horseshoe and its component municipalities comprise one of North America's fastest growing urban regions. Therefore, the ability to enact inclusionary development strategies will allow them to support a diverse population. Even in the face of potential economic trade-offs and many skeptics, inclusionary zoning continues to regard the importance of social sustainability in the urban environment. It is interesting to note that the recent inclusionary zoning interest in Canada has not come from one source, but instead is regarded by both top-down and bottom up planning strategies, especially in Ontario. This is most notably because democratic values are well represented by this planning method. Ideologically, senior-level provincial planning and the municipal planning departments have agreed that it is important to support diversity in the urban form. However, they have not always agreed on the practice of how to work to achieve it until now. Inclusionary zoning is grounded by a strong historical and international context, affirming that social inclusion is a cornerstone to a sustainable urban environment. Therefore, for Canada's urban environments to uphold the

Inclusionary Zoning in Canada

principals of sustainability and good planning, building a sustainable affordable housing supply through inclusionary development is of paramount importance.

10.0 – References

- Brunick, N. (2003) The impact of inclusionary zoning on development. Business and Professional People for the Public Interest.
- Brunick, N. (2004) Inclusionary housing: Proven success in large cities. *Zoning Practice* 10(2).
- Brunick, N. (2004) The inclusionary housing debate: The effectiveness of mandatory programs over voluntary programs. *Zoning Practice* 9(1): 1-7.
- Canada (2002) Sustainable Development: A Canadian Perspective. Ottawa.
- Canada (2011) Canadian Census. Canadian Statistics. Ottawa.
- Calavita, N., Grimes, K., Mallach, A. (1997) "Inclusionary Zoning in California and New Jersey: A Comparative Analysis." *Housing Policy Debate* 8 (1): 109-142.
- Calavita, N., and K. Grimes. (1998). "Inclusionary Housing in California: The Experience of Two Decades." *Journal of the American Planning Association* 64 (2): 150-169.
- Calavita, N. (2006). Inclusionary housing in the U.S. and Europe. 42nd ISoCaRP Congress, Istanbul.
- Calavita, N., and A. Mallach. (2009). "Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture." *Land Lines* (January), Lincoln Institute of Land Policy.
- Chang, N. (2009) "Inclusionary Zoning for the Provision of Affordable Housing: A Comparative analysis of Vancouver and San Francisco." School of Urban & Regional Planning, Queen's University.
- City of Toronto (1991) Inclusionary zoning study for housing in the city of Toronto : consultant's study : final report. Malone Given Parsons Ltd. Planning and Development Department. Toronto.
- City of Toronto (1991) Official Plan. City of Toronto.
- City of Toronto (1991) Cityplan '91 Proposals Report. Planning and Development Department.
- City of Toronto (2003) Central Waterfront Secondary Plan. City of Toronto.
- City of Toronto (2015) Housing Opportunities Toronto. Affordable Housing Office 2015 Year-End Report.
- City of Toronto (2016) Open Door Program. Department of Affordable Housing.
- City of Toronto (2016) Response to Provincial Inclusionary Zoning Consultation. Department of Affordable Housing.
- Clayton, F. A., Schwartz, G. (2015) Is Inclusionary Zoning a Needed Tool for Providing Affordable Housing in the Greater Golden Horseshoe? Centre for Urban Research and Land Development. Faculty of Community Services. Ryerson University.
- CMHC [Canada Mortgage and Housing Corporation] (2000) Municipal Planning for Affordable Housing. Ottawa. CMHC.

Inclusionary Zoning in Canada

- CMHC [Canada Mortgage and Housing Corporation] (2009) CMHC Research Highlight. Affordability Trends 1981-2001: An Analysis of Selected Metropolitan Regions in Canada. Ottawa. CMHC.
- CMHC [Canada Mortgage and Housing Corporation] (2010) A Guide for Canadian Municipalities for the Development of a Housing Action Plan Municipal Planning for Affordable Housing. Ottawa. CMHC.
- CMHC [Canada Mortgage and Housing Corporation] (2015) Research Highlight: 2011 Census/National Household Survey Housing Series: Issue 3 The Adequacy, Suitability and Affordability of Canadian Housing, 1991-2011. Ottawa. CMHC.
- CMHC [Canada Mortgage and Housing Corporation] (2016) Canadian Housing Statistics 2015. Ottawa. CMHC.
- CMHC [Canada Mortgage and Housing Corporation] (2016) Rental Market Report Greater Toronto Area. Ottawa. CMHC.
- Cox, W., Pavletich, H. (2017) 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey. Rating Middle-Income Housing Affordability (2017 Edition: Data from 3rd Quarter 2016) Demographia. Belleville, Illinois.
- Davidoff, P. (1965) Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31(4): 331-338.
- Davidoff, P., Davidoff, L. (1970) Opening Up The Suburbs: Towards Inclusionary Land Use Controls. *Syracuse Law Review* 22 (1): 509-536.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., Brown, C. (2011) The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. *Sustainable Development* 19: 289-300.
- Drdla, R. (2010) "A Guide to Developing an Inclusionary Housing Program". A Report Developed for the Acorn Institute Canada. Richard Drdla Associates.
- Ferreras, J. (2016) (2016, September 23) Airbnb Is Sapping Toronto Of Rental Housing: Report. *The Huffington Post*. Retrieved from www.huffingtonpost.ca
- Frisken, F. (2001) The Toronto Story: Sober Reflection on fifty years of experiments of regional governance. *Journal of Urban Affairs* 25 (3): 513-541.
- Gladki, J., Pomeroy, S. (2007) "Implementing Inclusionary Policy to Facilitate Affordable Housing Development in Ontario". Ontario Non-Profit Housing Association.
- Greene, J., C. (1991) "Employing Inclusionary Zoning and Linkage Fees to Finance Affordable Housing in Toronto." University of Waterloo, Ontario.
- Healey, P. (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design* 23(2): 217-234.
- Hemson Consulting Ltd. (2012) Greater Golden Horseshoe Forecasts to 2041. Technical Report. November 2012.
- Hulchanski, J., D. (2007) The Three Cities within Toronto: Income Polarization among Toronto's Neighbourhoods, 1970-2000. Centre for Urban and Community Studies.
- Hulchanski, J., D. (1995) The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-to-income Ratio. *Housing Studies* 10 (4): 471-491.
- Mah, J. (2009) Can Inclusionary Zoning Help Address the Shortage of Affordable Housing in Toronto? Research Report. Canadian Policy Research Networks.

Inclusionary Zoning in Canada

- Mah, J., and Jason H. (2011) "Local Politics and Inclusionary Housing in Three Large Canadian Cities." *Canadian Journal of Urban Research* 20 (1): 57-80.
- Monsebraaten, L (2016, March 13) Ontario to green light 'inclusionary zoning'. The Toronto Star. Toronto Star Newspapers Ltd.
- Monsebraaten, L (2014, May 27) Waterfront condo building to include affordable housing for artists. The Toronto Star. Toronto Star Newspapers Ltd.
- Moore, E., Skaburskis, A. (2004) "Canada's increasing housing affordability burdens" *Housing Studies* 19 (3): 395-413.
- Merriam, D., Brower, D., J., Tegeler, P., D. (1985) *Inclusionary Zoning Moves Downtown*. American Planning Association. Planners Press. Chicago.
- Ontario. Legislative Assembly. "Promoting Affordable Housing Act" Bill 204, 41st Legislature, 1st Session, 2016. Toronto: The Assembly, 2016.
- Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. 1989. Land Use Planning for Affordable Housing. *Provincial Policy Statement*.
- Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. 2005. *Provincial Policy Statement*.
- Ontario. Ministry of Public Infrastructure Renewal. 2006. *The Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe*
- Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. (2016a). Long-Term Affordable Housing Strategy Update Inclusionary Zoning Consultation Discussion Guide. Queen's Printer for Ontario. Retrieved from <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=14977>.
- Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. (2016b) *Inclusionary Zoning Consultation Discussion Guide* 2016. Queen's Printer for Ontario. Toronto: Minister of Municipal Affairs Ontario.
- Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. (2016c). Long-Term Affordable Housing Strategy Update. Queen's Printer for Ontario.
- Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. (2016d). Citizens Guide: Zoning By-Laws. Queen's Printer for Ontario.
- Ontario. Ministry of Finance. (2016e). Ontario Population Projections Update, 2015-2041. Minister of Finance. Queen's Printer for Ontario. Retrieved from <http://www.fin.gov.on.ca/en/economy/demographics/projections/>
- Ontario. Province of Ontario. Planning Act R. S. O. (1990)
- Pavletich, H., Cox, W. (2016) 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: Rating Middle-Income Housing Affordability. *Performance Urban Planning*. 13 (3)
- Porter, D., R. (2004) *Inclusionary Zoning for Affordable Housing*. Washington DC: Urban Land Institute.
- Pagliaro, J. (2016 August 18) City of Toronto challenges Queen's Park over affordable housing. The Toronto Star. Toronto Star Newspapers Ltd.
- Polèse, M., Stren, R. (2000) *The Social Sustainability of Cities: Diversity and Management of Change*. University of Toronto Press. Toronto.
- Powell, B., Stringham, E. (2004) *Housing Supply and Affordability: Do Affordable Housing Mandates Work?*. Reason Public Policy Institute. Los Angeles.

Inclusionary Zoning in Canada

- Powell, B., Stringham, E. (2005) "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed: How Effective are Price Controls?". *Florida State University Law Review* (1) 33:471-499
- Tomalty R., Hercz A., Spurr P. (2001) *Municipal Planning for Affordable Housing*; Canada Mortgage and Housing Corporation.
- Toronto Condo Bubble (2013) (2013, April 17). Does a Low Vacancy Rate Mean No Condo Crash?. *Toronto Condo Bubble*. Retrieved from www.torontocondobubble.com
- Toronto Condo Bubble (2017) (2017, April 5). Toronto Housing Bubble Expands 33% in March 2017 *Toronto Condo Bubble*. Retrieved from www.torontocondobubble.com
- Toronto Real Estate Board (2014) Historic Statistics Toronto MLS sales and average price. *Toronto Real Estate Board*. Retrieved from www.torontorealestateboard.com
- Trencer, D. (2016) (2016, December 4). Toronto's Middle Class Is About To Be Priced Out Of The Condo Market. *The Huffington Post*. Retrieved from www.huffingtonpost.ca
- Vandell, K D., (2003) "Inclusionary Zoning: Myths and Realities." Center for Urban Land Economics Research. University of Wisconsin.
- Williams, S., Carlton, I., Juntunen, L., Picha, E., Wilkerson, M. (2016) *The Economics of Inclusionary Development*. A report by the Urban Land Institute.

THE URBAN LAND INSTITUTE
The Economies of Inclusionary Development
2016

The Economics of Inclusionary Development



©2016 by the Urban Land Institute.

Printed in the United States of America. All rights reserved.
Reproduction or use of the whole or any part of the contents
without written permission of the copyright holder is prohibited.

Urban Land Institute
2001 L Street, NW
Suite 200
Washington, DC 20036-4948

Recommended bibliographic listing:

Williams, Stockton, et al. *The Economics of Inclusionary
Development*. Washington, DC: Urban Land Institute, 2016.

ISBN 978-0-87420-382-0

Acknowledgments

The Urban Land Institute wishes to express its sincere thanks to the real estate and land use industry leaders who provided guidance and expertise to the project staff: Vicki Davis (Urban Atlantic), Sara Dennis-Phillips (City of San Francisco), Hal Ferris (Spectrum Development Solutions), Dawn Luke (Invest Atlanta), Alan Razak (Athenian Razak Development), Libby Seifel (Seifel Consulting Inc.), Lisa Sturtevant (Lisa Sturtevant & Associates LLC), and Mark Willis (New York University Furman Center for Real Estate and Urban Policy). The views expressed in the study are the Urban Land Institute's alone, as are any errors or omissions.

Funding for this study was provided by generous support from the ULI Annual Fund and George Marcus and the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.

About the Urban Land Institute

The mission of the Urban Land Institute is to provide leadership in the responsible use of land and in creating and sustaining thriving communities worldwide. ULI is committed to

- Bringing together leaders from across the fields of real estate and land use policy to exchange best practices and serve community needs;
- Fostering collaboration within and beyond ULI's membership through mentoring, dialogue, and problem solving;
- Exploring issues of urbanization, conservation, regeneration, land use, capital formation, and sustainable development;
- Advancing land use policies and design practices that respect the uniqueness of both the built and natural environments;
- Sharing knowledge through education, applied research, publishing, and electronic media; and
- Sustaining a diverse global network of local practice and advisory efforts that address current and future challenges.

Established in 1936, the ULI today has more than 38,000 members worldwide, representing the entire spectrum of the land use and development disciplines. Professionals represented include developers, builders, property owners, investors, architects, public officials, planners, real estate brokers, appraisers, attorneys, engineers, financiers, academics, students, and librarians.

About the ULI Terwilliger Center for Housing

The ULI Terwilliger Center for Housing conducts research, performs analysis, and develops best practice and policy recommendations that reflect the land use and development priorities of ULI members across all residential product types. The Center's mission is to facilitate creating and sustaining a full spectrum of housing opportunities—including workforce and affordable housing—in communities across the country. The Center was founded in 2007 with a gift from longtime ULI member and former ULI chairman J. Ronald Terwilliger.

About ECONorthwest

ECONorthwest is a consulting firm based in the Pacific Northwest that specializes in economics, finance, and planning. The firm understands that businesses and governments face difficult decisions about how to make the best use of limited resources. ECONorthwest helps its clients make thoughtful, data-driven decisions using tools and methods that meet the highest standards of best practice. At the core of everything the firm does is applied microeconomics. This perspective allows the firm to fully understand—and effectively communicate—the benefits, costs, and tradeoffs associated with any decision. ECONorthwest's consultants have advanced degrees in a variety of fields, including economics, planning, and public policy; and work on projects ranging from strategy to implementation. On these projects, the firm provides a range of services, including business economics and modeling, natural resource economics, fiscal and economic impact analysis, land-use planning, policy analysis, urban and regional planning.

About MapCraft.io

MapCraft.io produces analytical tools to help solve complicated urban problems. MapCraft focuses on spatial real estate and transportation analyses shared via highly interactive websites. With projects that have varied in scale from the parcel to the metropolitan area and from the transit station to the regional network, MapCraft's principals are seasoned consultants and technologists with decades of experience serving private, nonprofit, and government sector clients. Reflecting the critical questions being faced by cities today, MapCraft's tools address transit-oriented development, equitable real estate development, redevelopment planning, and other facets of urban development.

ULI Senior Executives

Patrick L. Phillips
Global Chief Executive Officer

Michael Terseck
Chief Financial Officer/Chief Administrative Officer

Cheryl Cummins
Global Governance Officer

Jeanne R. Myerson
Chief Executive Officer, Americas

Lisette van Doorn
Chief Executive Officer, ULI Europe Officer

John Fitzgerald
Chief Executive Officer, ULI Asia Pacific

Kathleen B. Carey
President and Chief Executive Officer, ULI
Foundation

Adam J. Smolyar
Chief Marketing and Membership Officer

Steve Ridd
Executive Vice President, Global Business
Operations

Stephanie Wasser
Executive Vice President, Member Networks

ULI Terwilliger Center National Advisory Board Members

J. Ronald Terwilliger, Chair
Terwilliger Pappas Multifamily Properties

Douglas Abbey
Swift Real Estate Partners

Toby Bozzuto
The Bozzuto Group

Daryl Carter
Avanath Capital Management

Victoria Davis
Urban Atlantic

Hal Ferris
Spectrum Development Solutions

Marty Jones
MassDevelopment

Gadi Kaufmann
RCLCO

Dara Kovel
Beacon Communities Development LLC

Linda Mandolini
Eden Housing

John McIlwain
Jonathan Rose Companies

Dionne Nelson
Laurel Street Residential

Peter Pappas
Terwilliger Pappas Multifamily Properties

Pamela Hughes Patenaude
J. Ronald Terwilliger Foundation for Housing
America's Families

Michael Pitchford
Community Preservation and Development
Corporation

Nicolas Retsinas
Harvard Business School

Richard Rosan
Urban Land Institute Foundation

Jonathan Rose
Jonathan Rose Companies

Robert Sharpe
Rancho Sahuarita Company

Alazne Solis
Enterprise Community Partners Inc.

Douglas Tymins
AIG Global Real Estate Investment Corp.

Stephen Whyte
Vitus Group

Margaret Wylde
ProMatura Group LLC

Robert Youngentob
EYA

Authors

Stockton Williams
Ian Carlton
Lorelei Juntunen
Emily Picha
Mike Wilkerson

Project Staff

Urban Land Institute

Stockton Williams
Executive Director
ULI Terwilliger Center for Housing

James A. Mulligan
Senior Editor

Laura Glassman, Publications Professionals LLC
Manuscript Editor

Betsy Van Buskirk
Creative Director

Craig Chapman
Senior Director, Publishing Operations

Mapcraft.io

Ian Carlton

ECONorthwest

Lorelei Juntunen
Tina Morgan
Emily Picha
Mike Wilkerson

Contents

Preface	VII
Introduction	IX
Section I: Understanding the Economics of Development	1
Section II: Assessing the Impacts of Inclusionary Zoning on Development	5
Section III: Optimizing the Effectiveness of Incentives for Inclusionary Development	12
Conclusion	19
Notes	20
Sources	21

Preface

Even as home mortgage interest rates remain at near-historic lows and multifamily apartment construction reaches near-record highs, millions of working Americans are dealing with serious housing affordability challenges. Nearly 10 million low- and moderate-income working households—one in four working renters and 16 percent of working homeowners—pay more than half their income for housing.¹

High housing costs are not only detrimental for families: they are also bad for business and local competitiveness. They make it harder for companies to attract and retain workers or force employers to pay higher wages, which may be passed along to consumers in the form of higher prices. Workers forced to make unduly long commutes between their jobs and where they can afford to live may be less productive and spend less of their income in the community of their employment. Some research even suggests that housing shortages in highly productive cities have reduced the national gross domestic product.²

A growing number of cities are using their zoning authority to increase the development of new workforce housing units. The most widely used zoning approach is inclusionary zoning (IZ). Through IZ, cities require or encourage developers to create below-market rental apartments or for-sale homes in connection with the local zoning approval of a proposed market-rate development project.

Interest in IZ approaches is surging. New York City recently enacted the nation's most far-reaching policy, which is projected to drive development of 12,000 new below-market units over the next several years—substantially more if a recently lapsed tax incentive expected to accompany the program is revived.³ San Francisco voters in June of this year endorsed a major expansion of the city's existing IZ policy. Proposals to put IZ in place are advancing in Atlanta, Detroit, Los Angeles, Nashville, Pittsburgh, Portland, and Seattle, among a number of other cities. Across America's northern border, the provincial government of Ontario announced in March 2016 its intent to pass legislation that would enable its cities to enact IZ.⁴

IZ can be a complicated and controversial policy approach. Complicated because it aspires to harness the ever-changing dynamics of market-rate real estate development to achieve a fixed policy objective. Controversial because it aims to balance often opposing points of view in communities regarding the roles and responsibilities of the private sector to help meet a public need within a free-market economic system.

IZ's complexity and controversy come together around the extent to which the policies are mandatory, voluntary, or somewhere in between—i.e., applying only in certain situations, such as when local zoning is changed for a neighborhood or development project. Wherever a city lands along this continuum, almost all cities offer various types of development incentives that attempt to mitigate or offset the economic impacts the inclusionary policy has on land values and real estate development.

Understanding those effects is important. By definition, IZ is intended to generate a below-market real estate end use—workforce housing units—that the private market on its own would not produce at a given location. IZ may make that site less valuable than it would be if developed to its highest and best use.

The positive news is that cities have at their disposal a variety of tools to make inclusionary development more favorable from the landowner's and developer's perspectives. Using those tools to optimize private developer participation—and spur the desired development of new workforce housing units—is challenging for most cities. Many have asked ULI District Councils and members for their advice on the best way to do it.

This study provides such advice on what incentives work best in which development scenarios. The study's purpose is to enable policy makers to better understand how an IZ policy affects real estate development and how to use the necessary development incentives for IZ to be most effective.

We approached this study with no preconceived point of view about IZ. We believe that for at least as long as real estate development remains robust in the current economic cycle and housing affordability for the workforce remains a priority for business and political leaders, IZ concepts will be part of local land use policy making. The question then becomes: How can an IZ policy be best designed to work in the context of the local real estate development market? We hope this study will be useful to any community seeking practical answers to that question.

Stockton Williams

Executive Director

ULI Terwilliger Center for Housing

Introduction

About This Study

The study focuses on multifamily rental development, which is a priority in many current and emerging IZ policies. The implications of IZ on mixed-use and for-sale housing development are outside the scope of the study.

The study has four main sections:

- **Introduction**

This section details the focus of the study, defines key terms and development prototypes, and describes the technical methodology and modeling assumptions.

- **Section I: Understanding the Economics of Development**

This section provides an overview of real estate development economics and key drivers of real estate development feasibility from a developer's perspective.

- **Section II: Assessing the Impacts of Inclusionary Zoning on Development**

This section summarizes relevant research on IZ policies and performance and assesses how key IZ policy features—share of below-market housing units and income targeting of those units—affect development feasibility.

- **Section III: Optimizing the Effectiveness of Incentives for Inclusionary Development**

This section explores how and when the principal development incentives available to cities—direct subsidies, tax abatements, density bonuses, and reduced parking requirements—can be most effective as part of an IZ policy.

Key Takeaways

- **A growing number of cities in the United States and Canada are turning to their zoning authority as a means to generate new development of workforce housing units, which are in short and decreasing supply in many communities.**
- **The most common zoning approach is inclusionary zoning.** Through IZ, cities require or encourage developers to create below-market rental apartments or for-sale homes in connection with the local zoning approval of a proposed market-rate development project.
- **The single most important factor for an IZ policy to achieve its goals is a significant and sustained level of market-rate development in the local market.** If a community is not currently experiencing a material amount of new development, an IZ policy will not generate a meaningful number of new workforce housing units.
- **In most cases, jurisdictions will need to provide development incentives to ensure the feasibility of development projects affected by an IZ policy.** The principal incentives are direct subsidies, density bonuses, tax abatements, and reduced parking requirements. Individually and in combination these incentives can substantially enhance the feasibility of development projects affected by an IZ policy. Each incentive has strengths and limitations that derive from the local real estate development environment.
- **In the right market conditions and with the optimal availability of development incentives, IZ policies can generate development of new workforce housing units that would not otherwise be built.** Even in such situations where the stars align, IZ at its most effective is only one tool in what must be a broad-based toolbox available to local governments to meet their workforce housing needs.

Methodology and Modeling Assumptions

The study relies on several analytic approaches.

Literature review and expert review

We reviewed 17 major studies and reports on IZ reflecting a wide range of perspectives and methodologies (listed in Sources) and received input on the study approach and content from an advisory group of developers, consultants, and public officials who have worked directly with IZ programs. (The members of the advisory group are listed in the Acknowledgments section.)

Spreadsheet pro formas

Pro forma cash flow models are common decision-making tools used by real estate developers and local policy makers. In interviews with developers and other experts and a comprehensive literature review of IZ policy and performance, we found that pro formas are the most widely used tool for evaluating IZ policy criteria and development incentives.

To assess the feasibility of development using land residual calculations, we produced spreadsheet pro formas for three prototypical multifamily development types: stacked flats, four over one, and residential towers. These are described on page XI.

The pro forma inputs (i.e., analytic assumptions) are broadly illustrative of an average U.S. region as of June 2016. These assumptions may or may not be accurate for a specific market within the United States. The inputs are as follows:

- Soft cost: 30 percent of hard costs;
- Developer fee: 4 percent of hard and soft costs;
- Operating cost (as a percent of revenue): 30 percent;
- Vacancy rate: 10 percent;
- Cap rate: 4.5;
- Return on cost cap yield spread: 1.5 percent;
- Return on cost feasibility target: 6 percent; and
- Area median income (AMI): \$74,000.

Rapid pro forma prototyping

To better understand the sensitivity of development feasibility to IZ policy criteria and development incentives, we carried out a rapid testing algorithm that modified multiple pro forma inputs simultaneously. We calculated residual land values and other outputs that resulted from hundreds of thousands of distinct pro forma inputs. These metrics helped the team better understand the behavior of pro formas with varied IZ requirements and offsetting incentives.

Machine-learning segmentation

To inform our feasibility analysis, we used machine-learning algorithms to cluster U.S. regional markets based on factors that play a role in real estate development feasibility. We clustered U.S. metropolitan markets based on mean construction costs, median incomes, and mean apartment rents.




Residual land value analysis

We used residual land value analysis to assess and compare development feasibility under various scenarios. Residual land value is a measure of what a developer would be able to pay for the land, given a set of assumptions regarding capital and operating costs and revenue. Residual land value, in essence, represents the developer's land budget. A higher residual land value means that a proposed development project is likely to be more feasible. A negative residual land value—a land budget below \$0—means that a proposed development project is not feasible absent offsetting incentives.

Residual land value analysis is a common metric used by developers to evaluate development feasibility. It is also a useful metric for assessing IZ and accompanying development incentives because IZ policies principally affect land value, especially in the short run.

Prototypes Used

This analysis uses three development prototypes throughout. The table below provides a summary.

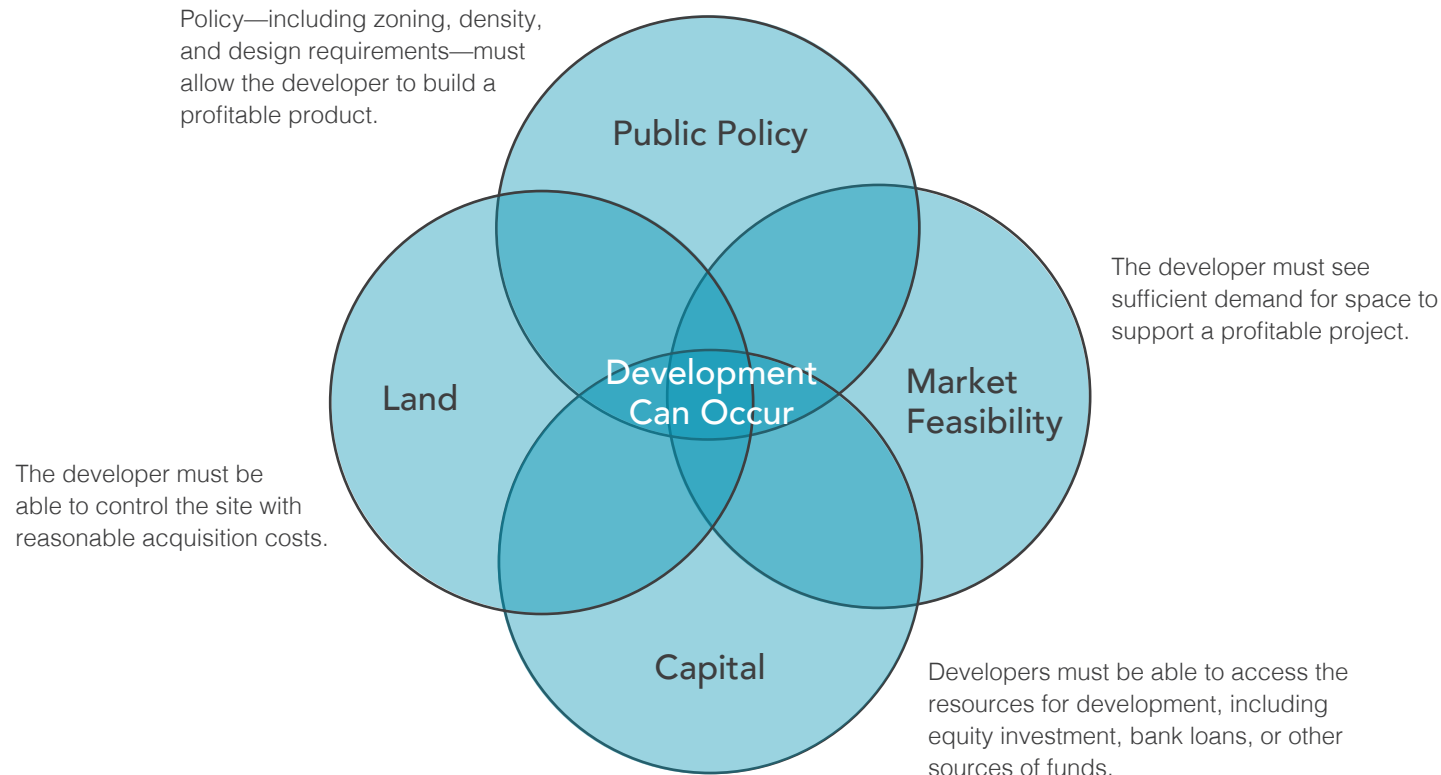
	Stacked flats 	4 over 1 	Residential tower 
Stories	3	5 (+ one level underground)	17
Units	61	177	15 wrap units around garage 239 tower units
Unit mix	30% studio 40% one bedroom 30% two bedroom	30% studio 40% one bedroom 30% two bedroom	25% studio 35% one bedroom 25% two bedroom 15% three bedroom
Average unit size (gross square feet)	805	805	1,430 (wrap units) 805 (tower units)
Residential efficiency (% leasable area)	90%	90%	100% in wrap units 90% in tower units
Parking	61 surface spaces	102 podium stalls 75 underground stalls	254 integrated parking stalls
Primary construction costs (hard costs)	Residential: \$125/sq ft Surface parking: \$7,000/stall	Residential: \$165/sq ft Podium parking: \$30,000/stall Underground parking: \$40,000/stall	Wrap residential: \$153/sq ft Tower residential: \$210/sq ft Integrated deck parking: \$33,000/stall

Section I: Understanding the Economics of Development

Four Factors Determine Development Feasibility

The goal of an IZ policy is to leverage new market-rate development to provide new workforce housing units. Because IZ depends on market-rate development, IZ works only when new development is occurring. For that reason, understanding how market-rate development occurs is an optimal starting place for understanding how IZ policies can be structured to work with the market to increase the supply of workforce housing.

The diagram below illustrates in a highly schematic manner the principal factors that intersect to determine development feasibility: public policy (allowable density, required use mix), market feasibility (achievable pricing relative to production cost), capital (cost and availability), and land (cost and availability). IZ principally intersects with land and market feasibility.



Developers Fund Construction Costs Using a Variety of Sources

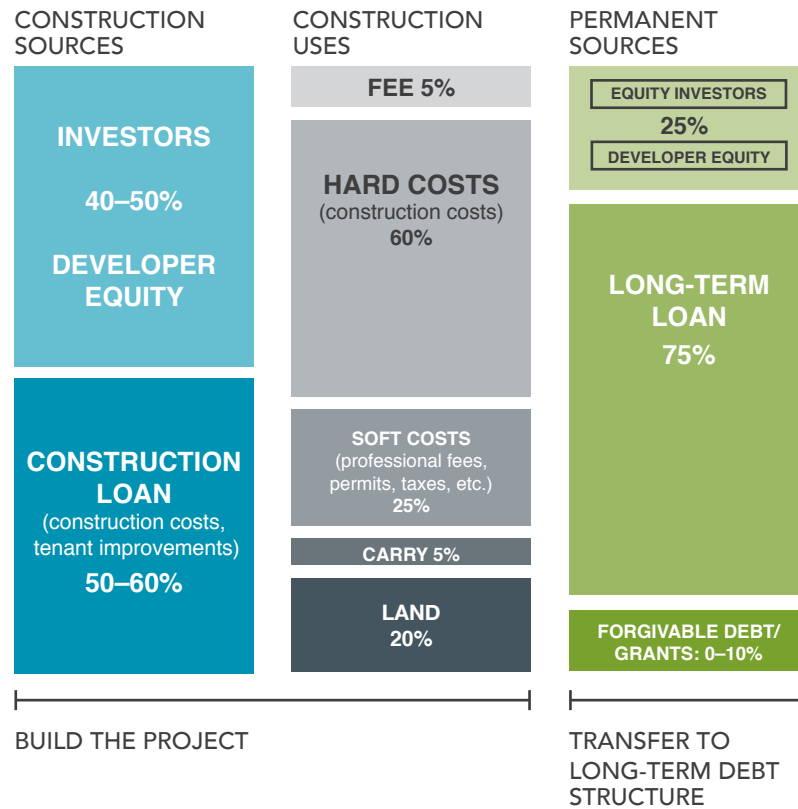
Feasibility is based on a set of calculations that assess whether the project (a) has sufficient demand (measured in market rents or sales) to cover its construction and operating costs and (b) can provide financial returns for the effort and risk undertaken by the developer and its sources of funding. Public policies affect feasibility in various ways throughout the development process. Some may increase upfront costs (e.g., requiring higher-quality design), while others may reduce ongoing operating costs (e.g., tax abatements).

Feasibility calculations have two major components. The first is **sources and uses**, which reflects the costs of building and financing a development project. Uses reflect the costs of creating a development project. Sources describe the various sources of capital available. For a project to be built, the sources must meet or exceed the uses. The following percentages are broadly illustrative of the breakdown of sources and uses for a multifamily development project.

The **construction sources** provide funding to build the project. The developer and outside investors typically provide equity. Most projects also have a construction loan that accounts for at least half the sources. Some projects have mezzanine debt (a hybrid of equity and debt).

The **uses** are the costs of the project, including the costs to acquire the site, construct the project, pay for architectural, engineering, and other services, and pay interest on financing the construction loan (carry). In addition, developers must cover overhead costs for staff and other expenses and often choose a fee for their time and expenses.

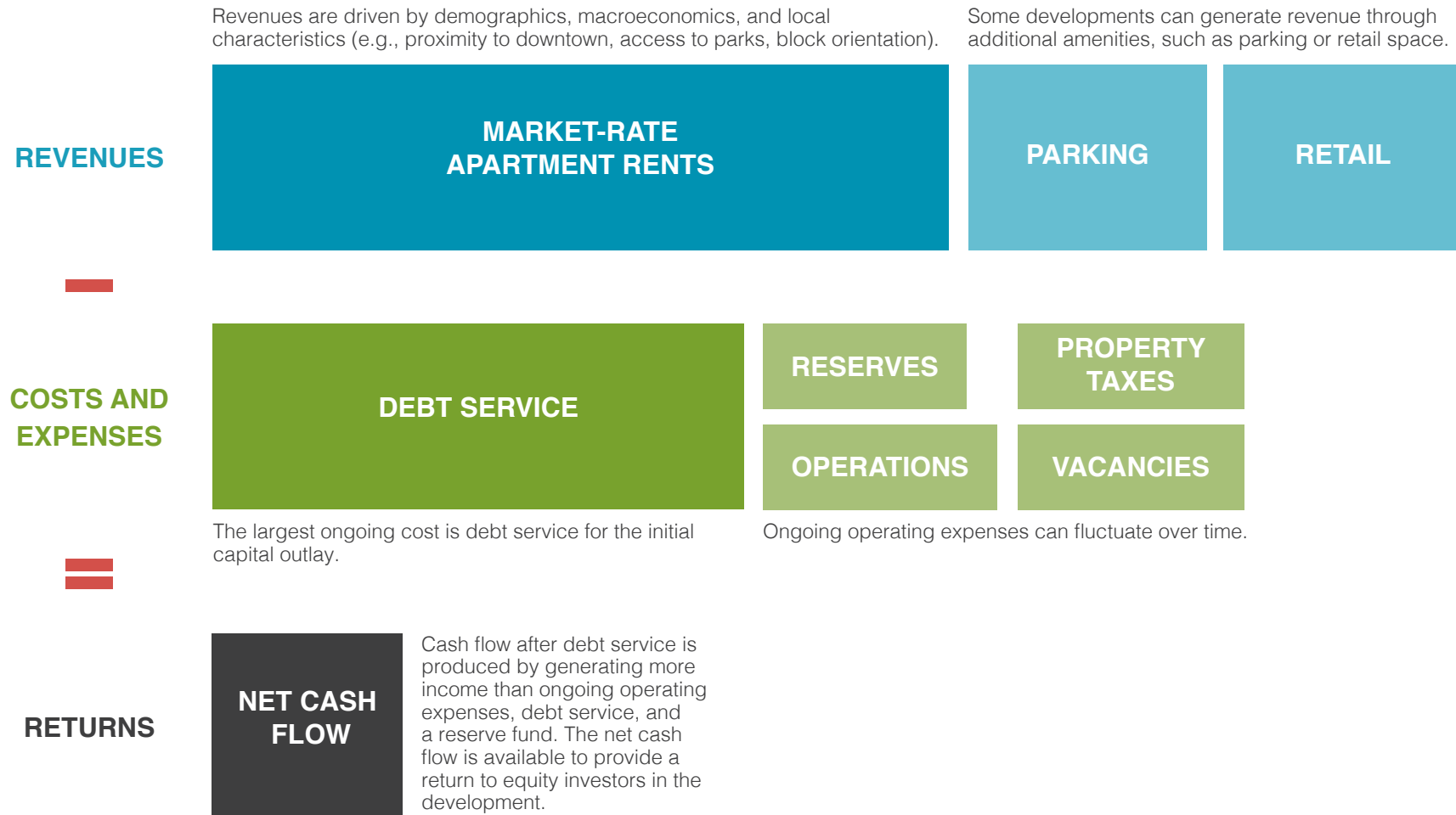
The **permanent sources** pay off the construction loan when the project is operational. Some construction loans are “convertible” into permanent loans while other developers arrange for separate long-term financing that repays the construction lender once construction is complete.



Project Operating Revenues Must Exceed Costs to Generate Investment Returns

The second major component of development feasibility is **costs and revenues**, which are reflected in a development pro forma or a cash flow statement. A pro forma compares a set of ongoing operating costs to a set of ongoing operating revenues derived from rents. Revenues minus costs equal net operating income (NOI). Out of NOI, property owners pay

debt service and set aside capital reserves. Investors and lenders must be confident that the resulting net cash flow (after debt service and reserves) is sufficient to cover all operating costs and compensate them for their capital commitments. The graphic below shows broad illustrative cost and revenue categories for a typical multifamily project.



Development Feasibility Varies by Submarket

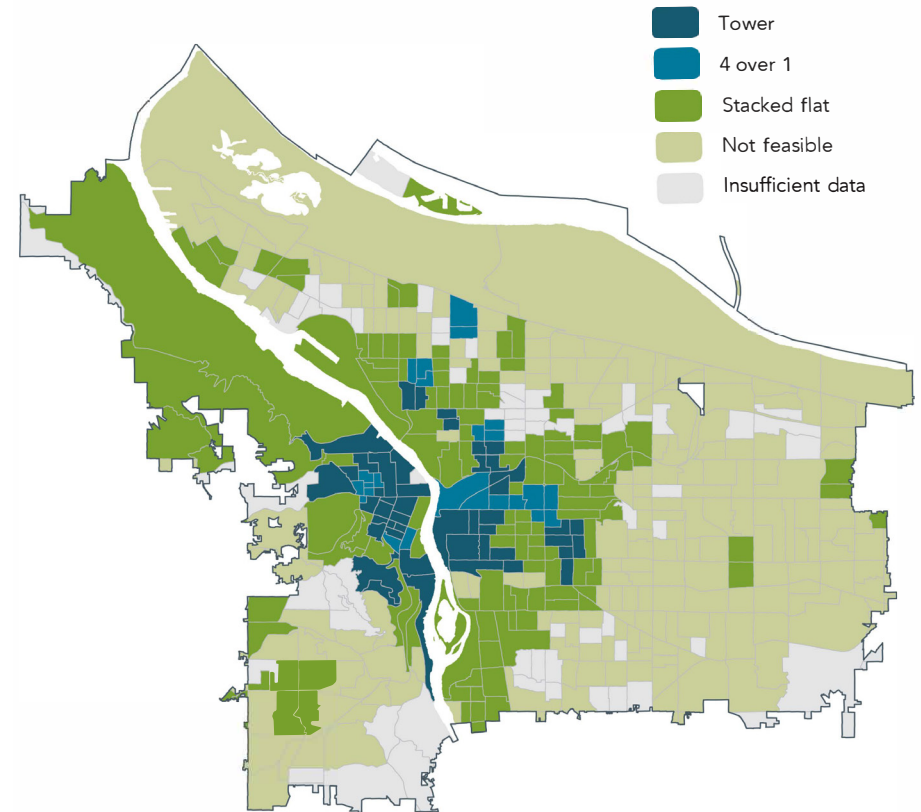
Every city and region have development submarkets that are “hot” or “cold” areas for new development. Although the development equation is complex, this relative temperature is, at any point in time, driven largely by three variables: market rents, construction costs, and the availability and price of land.

In some parts of a city (or region), the rents and prices are high enough to cover the cost of constructing a new higher-density building. In other areas, they are not. Even in areas where prices are sufficient to cover construction costs, developers must also find land that is available and affordable. In highly built-out areas of a city where rents and prices are quite high, little development may occur because any available land is too costly to support new development. In general, developers of higher-density buildings will be willing to pay more per square foot for land.

These variables are influenced by zoning policy. In most jurisdictions, local zoning limits the size and shape of buildings and the types of tenants that can occupy them. Sometimes those restrictions preclude developers from building projects that are financially feasible. For example, a city may allow only a four-story building to be built on a particular parcel, but the revenues from a four-story building may be too low to justify the purchase and demolition of a two-story building. In such cases, sites are likely to be repositioned in the market or adaptively used.

The map at right illustrates how development feasibility varies by development typology and by submarket in a single city. Using current data compiled at the U.S. census block group level and a pro forma model, the map shows where development at different densities would be feasible within Portland, Oregon. Zoning policies, including IZ, thus will have varying impacts and efficacy in different areas of a city or region. Portland has a cost index that is at the U.S. average. (See page XI for a description of the development typologies.)

Case Example



Note: This map displays the feasibility of any of the three development types (stacked flats, 4 over 1, residential tower) based on an assumed land value of \$0. Because it is unlikely that land will be available at a price of \$0, this map is more representative of where market-rate development is not likely to occur than where it will occur.

This analysis measures development feasibility in terms of residual land value—a measure of what a developer would be able to pay for the land, given a set of capital and operating cost and revenue assumptions. Residual land value, in essence, represents the developer’s land budget. A higher residual land value means that a proposed development project is likely to be more feasible. A negative residual land value—a land budget below \$0—means that a proposed development project is not feasible absent offsetting incentives.

Section II: Assessing the Impacts of Inclusionary Zoning on Development

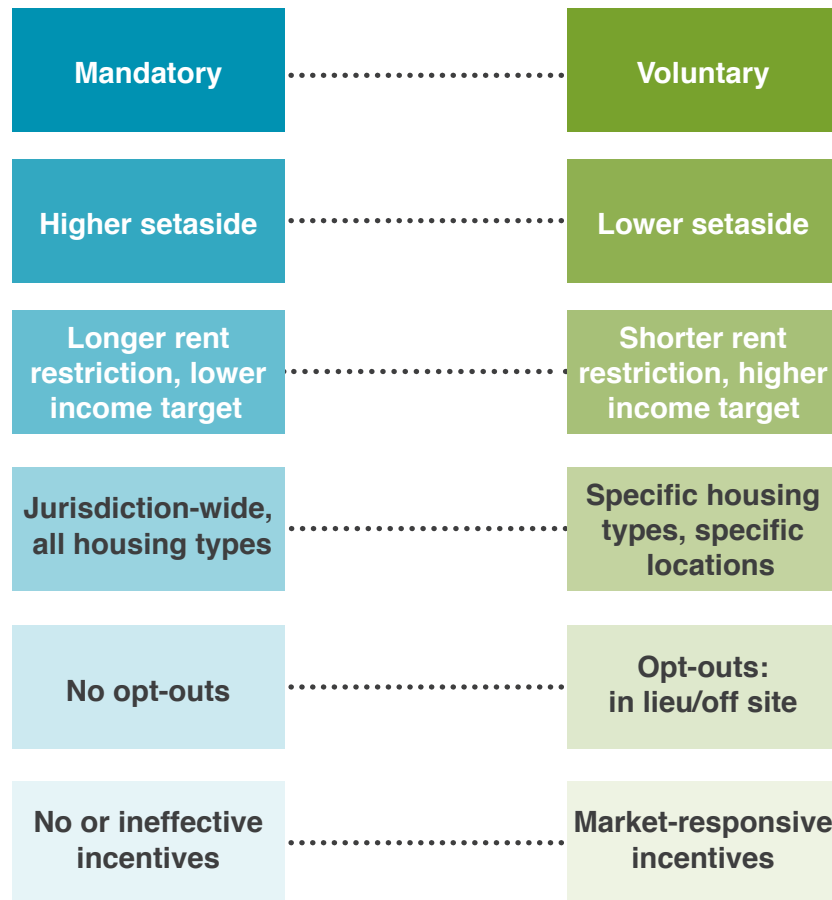
Inclusionary Zoning Policies Vary Widely in Many Respects

More than 500 cities and counties in 27 states and the District of Columbia have adopted an IZ policy. Although all share the common approach of using zoning authority to encourage or require development of below-market workforce housing units in connection with approval of a proposed

market-rate project, they reflect considerable diversity in design and implementation. Major aspects about which IZ policies differ from place to place are summarized below.

Less Flexible

More Flexible



a. Mandatory vs. voluntary status. Most programs are mandatory, with wide variety in where and when the requirements apply. For example, some mandatory programs apply only in the context of a zoning change.

b. Setaside amount. Most setasides are between 10 and 20 percent, but some places have much higher requirements or sliding requirements.

c. Eligibility and term. Most policies set income eligibility requirements aimed at households that earn between 60 and 120 percent of the area median income. Many policies also define the length of time for which affordability must be maintained and include compliance and monitoring requirements.

d. Types and locations of development. Some policies exempt projects based on project size (number of units) or type (condominium, redevelopment, or adaptive use). Some policies have specific requirements by neighborhood.

e. Opt-outs. Some policies allow developers to make use of in lieu payments into a local housing fund or provide the below-market units off site.

f. Incentives. Most policies provide incentives to encourage developer participation or to offset the impacts of mandatory policies. Common incentives include some combination of direct subsidies, tax abatements, density bonuses, and reduced parking requirements.

Inclusionary Zoning Has Had Significant Impact in Some Areas

The most comprehensive assessment of new housing units generated by IZ programs suggests a seemingly modest total of roughly 150,000 units across 500 programs, some of which are several decades old.⁵ This figure probably substantially understates IZ production for two reasons. First, the assessment was released in 2010 and most of its data was from 2008 and 2009, so it does not account for IZ-induced development over the past several years when market-rate multifamily development boomed. Second, reliable data are not available on the amount of funding raised and units produced through fee in lieu payments from developers as part of IZ policies.

A closer examination indicates that IZ approaches have achieved significant new below-market-rate production in some markets, such as Fairfax County, Virginia; Montgomery County, Maryland; Palm Beach County, Florida; and throughout southern California. In addition, in cities such as Boston, Chicago, and San Francisco, IZ's relatively small impact compared with overall development may mask its benefits in creating workforce housing in high-cost environments that otherwise would not have occurred.

Nevertheless, IZ has fallen short of its promise in any number of places, probably for one or more of the following reasons:

- **Insufficient levels of new market-rate development:** A number of cities and counties with IZ policies on the books are relatively small or weaker development markets. Moreover, policies in many cities were likely stymied by the Great Recession.
- **Shortcomings in program design and administration:** Even though research suggests that more than 80 percent of policies are mandatory, anecdotal evidences suggests that many have been crafted loosely, administered inconsistently, or enforced weakly.
- **Lack of adequate development incentives:** In many communities, the costs (in reduced land value or economic return) of developing in accordance with the IZ policy outweigh the benefits, so developers do not participate. The otherwise large body of research on IZ has paid scant attention to this issue.

“Whereas a considerable amount of research has dealt with IZ effects on house values, little work has focused on builders themselves and how ordinances might affect their activities. Little is known . . . about which incentives are most effective in garnering policy participation among builders and developers.” (Urban Institute. *Expanding Housing Opportunities through Inclusionary Zoning: Lessons from Two Counties*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2012.)

Three Key Findings Emerge from the Research on Inclusionary Zoning

IZ policies depend on market-rate development. In general, IZ policies generate the most below-market units in areas where the most market-rate development is occurring. Conversely, as New York City’s feasibility analysis of its policy as designed concluded: “Rental projects in moderate and weak markets do not achieve sufficient returns to achieve feasibility without subsidies, even before incorporating an inclusionary requirement. This reflects the reality that few market-rate rental projects are being built in markets with relatively low rents, as they are unable to support current construction costs and land prices.”⁶

IZ policies must be carefully crafted to avoid adverse effects. Some studies have shown that IZ policies in some areas have contributed to higher housing prices or rents or depressed or delayed market rate development. Other studies have not found these effects. A recent review of the leading IZ research from across the ideological spectrum concluded that “the most highly regarded empirical evidence suggests that inclusionary housing programs can produce affordable housing and do not lead to significant declines in overall housing production or to increases in market-rate prices.”⁷ The study cautioned, however, that careful attention to the design details and the structuring of incentives is critical to avoid adverse effects.

IZ policies usually target moderate-income households. Most IZ policies primarily focus on households earning between 60 percent and 120 percent of AMI (the standard housing industry income range that defines “workforce housing”). Cities have options for serving lower-income families through IZ, such as allowing developers to “trade” targeting lower-income households in exchange for developing fewer below-market units. Cities can also increase the subsidies and incentives to enhance the feasibility of lower-income units. And cities can allow developers to pay a fee to the city in lieu of developing IZ units, which the city can use to support construction for lower-income households directly.

Housing Market Impacts Associated with Local Inclusionary Housing Programs: Results from Key Evaluation Studies

Jurisdiction	Period	Impacts on overall housing supply	Impacts on home prices/rents
California (28 programs) ⁸	1981–2001	No negative effect on housing starts	Not available
California (65 programs) ⁹	1988–2005	No decline in single-family starts Increase in multifamily starts	Increase in single-family home prices of 2.2 percent
California (125 programs) ¹⁰	2007–2013	Not available	Stricter programs associated with 1.9 percent decline in rents
San Francisco (55 programs) ¹¹	1987–2004	No negative effect on housing starts	No effect on home prices
Los Angeles and Orange counties (17 programs) ¹²	1998–2005	No negative effect on housing starts	Not available
Boston area (99 programs) ¹³	1987–2004	Up to a 10 percent decline in housing starts	Increase in single-family home prices of 1 percent

Source: Lisa Sturtevant, “Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs,” Center for Housing Policy brief, National Housing Conference, Washington, D.C., 2016.

Inclusionary Zoning Affects Development Feasibility

At the most fundamental level, IZ policies reduce the economic value of a development site by driving part of its use to a below-market purpose: the provision of units affordable to households that otherwise would not be able to afford the maximum achievable rent in the property. This has the effect of lowering NOI, which reduces the value of the development project.

When faced with such a situation, developers typically have three options:

- Decline to proceed with the proposed market-rate development project at the desired location (and possibly develop a similar project in another nearby jurisdiction without IZ).
- Persuade the owner of the development site to sell it for a below-market price, which most private landowners are unwilling to do.
- Accept a lower return on the proposed market-rate project, which most developers have limited (if any) ability to do.

However, development can move forward under IZ without experiencing any of these outcomes under the following two scenarios:

The first is the rare instance in which the rents for the market-rate units are high enough to “cross subsidize” the lost value associated with rents for the below-market units.

The second scenario is when the local jurisdiction provides development incentives to sufficiently mitigate the impact of the below-market units on overall development feasibility. That subject, which is relevant in any city with an IZ policy, is the focus of section III of this study.

First, though, we must understand how the two primary policy features of IZ policies affect development feasibility:

- **Setaside percentage** (the share of units that are below market); and
- **Depth of affordability requirements** (the average or maximum income level of households who are eligible for the setaside units).



Emerald Vista, Dublin, California. (© 2013 Jeff Peters, Vantage Point Photography Inc.)

Assessing the Impacts of Below-Market-Unit Setasides

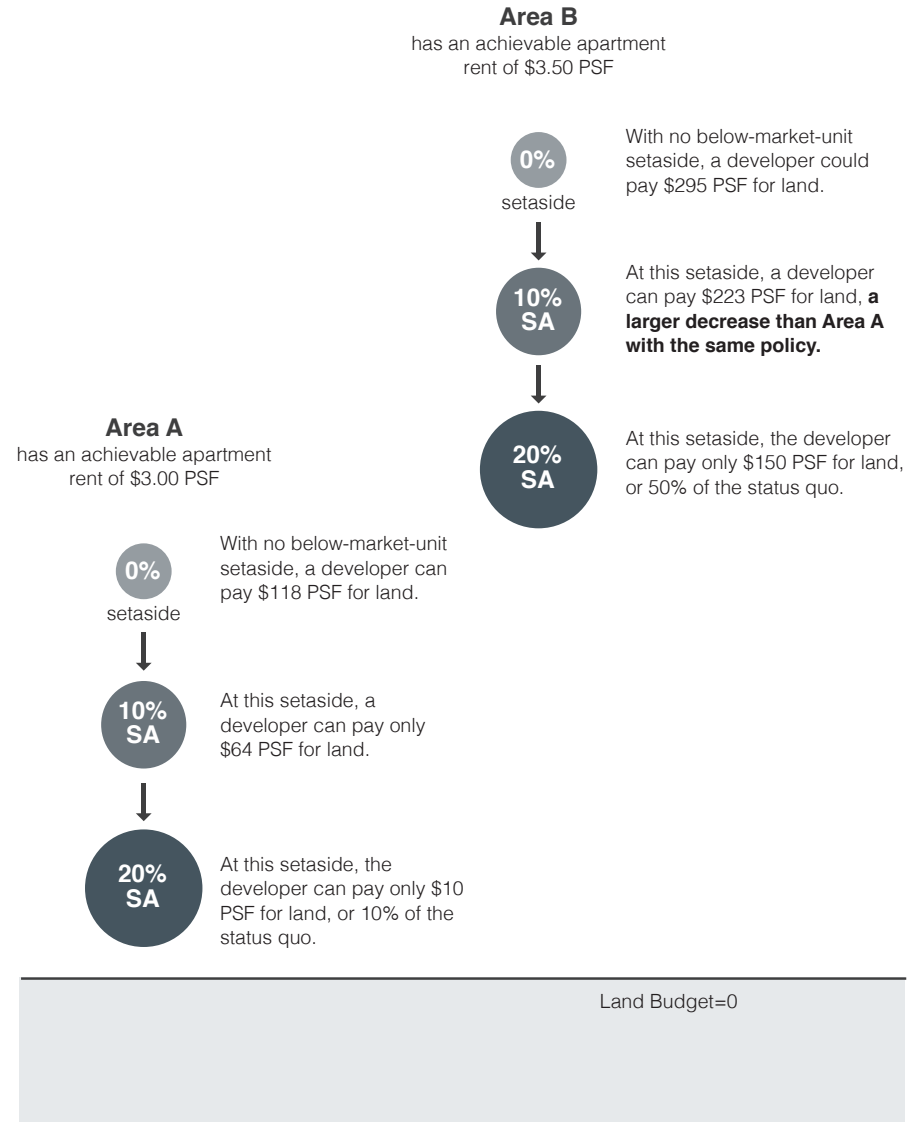
What it is: Most IZ policies establish a setaside of below-market units at between 10 percent and 20 percent of the total number of units in a proposed development project.

How it affects the pro forma: As the setaside percentage increases, the average per-unit revenue of a development declines. In general, the revenue loss associated with increasing the setaside percentage is greater for projects that can generate higher market-rate rents.

Key takeaway: The setaside (or percentage of units required to rent below market) can significantly affect development feasibility.

Assessing the impacts of depth of affordability targets: This graphic shows the impact of different setaside levels at 80 percent of AMI within two different areas of a city: Area A with rents at \$3.00 per square foot and Area B with rents at \$3.50 per square foot.

Land residual of a 4 over 1 podium building at different setaside levels:



Note: PSF=per square foot, SA=setaside.

Assessing the Impacts of Below-Market-Unit Income Levels

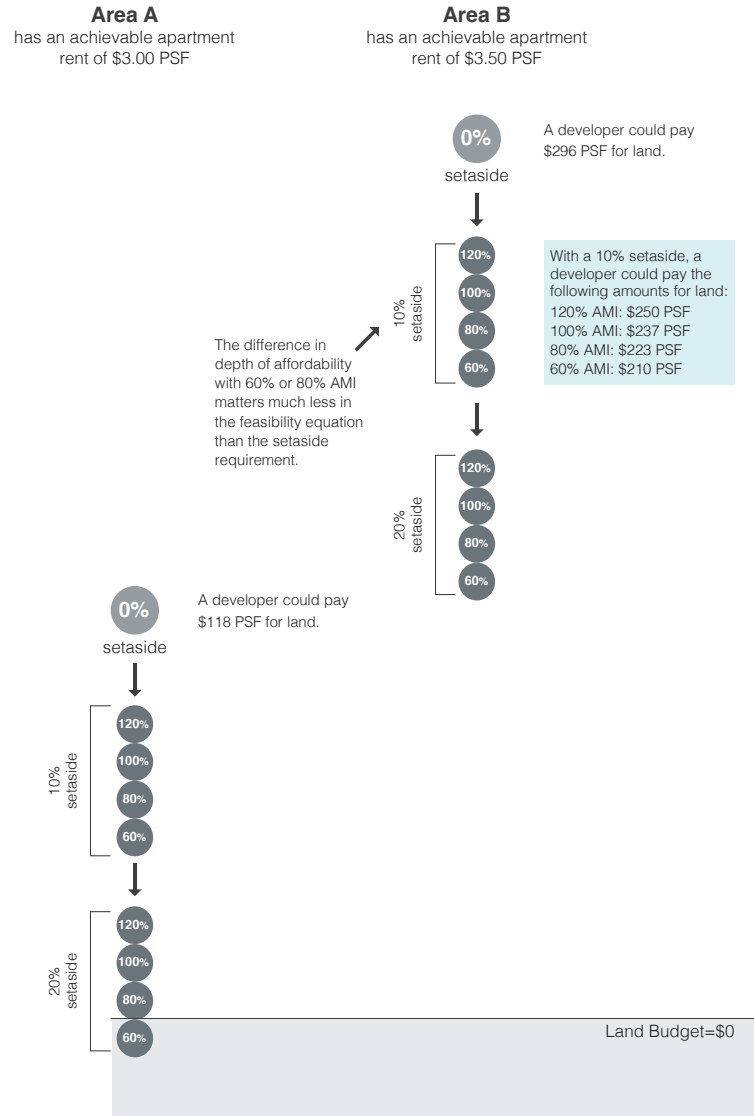
What it is: Most IZ policies target below-market units to households earning between 60 percent and 120 percent of AMI. Many programs also specify narrow income bands within these ranges.

How it affects the pro forma: Lowering the income levels of the below-market units in the IZ policy has the same effect as the setaside percentage. It reduces project income and prospective investor returns relative to the status quo.

Key takeaway: The required level of affordability can have a significant impact on development feasibility.

Assessing the impacts of depth of affordability targets: This graphic shows the impact of different setaside levels and depth of affordability targets within two different submarkets in a city: Area A with rents at \$3.00 per square foot and Area B with rents at \$3.50 per square foot.

Land residual of a 4 over 1 podium building at different rent targets:



Note: PSF=per square foot.

Policy Tradeoffs Exist from the Developer's Perspective

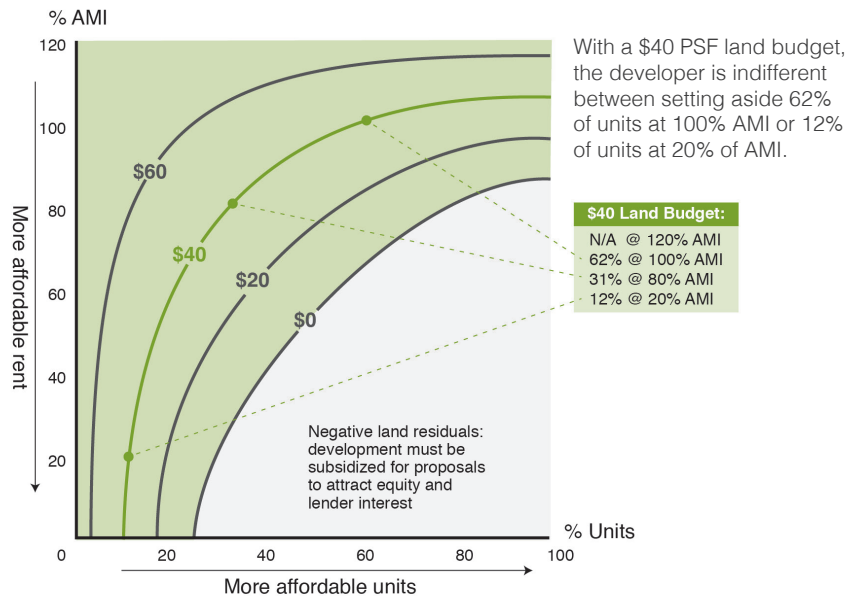
Policy makers can make tradeoffs between the percentage of units set aside for below-market housing and the depth of affordability of units. Because of the varying sensitivity of land residuals in different contexts, policy makers may experience resistance from the development community about the effects of different IZ policies. Policy makers should be aware of the context-specific tradeoffs of IZ requirements and consider policies that vary by context or policies that allow flexibility between affordability targets and the percentage of below-market units.

Scenario 1: Land Residuals (Stacked Flats)

Where market rents and below-market rent targets are relatively close, development impacts may be relatively small if only a small percentage of units is required. However, in such instances, developments may yield similar land residuals when a high percentage of units is required at a higher level of affordability. For that reason, developers that focus on low-rise apartments in suburban locations may argue against deeper levels of affordability.

Market situation within the region: Market-rate rents (\$2.25) at or close to below-market rent targets.

Impact: The developer may be able to accommodate a high percentage of below-market units in a development project at higher AMI-based affordability targets and still expect an adequate land budget.

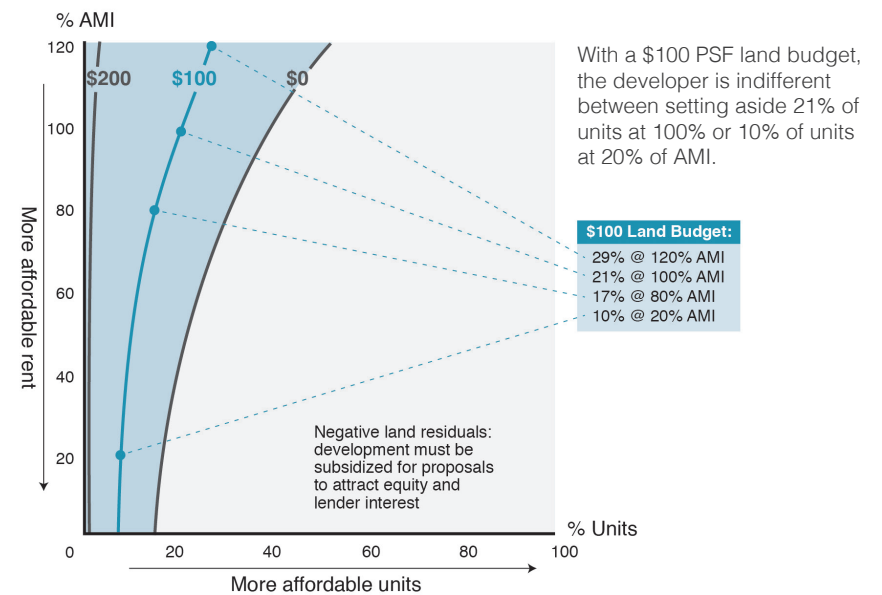


Scenario 2: Land Residuals (4 over 1)

Where market rents are high relative to below-market rent targets, developers are relatively indifferent to below-market rent targets. In such circumstances, projects may yield similar land residuals with either high or relatively deep below-market rent targets as long as only a small percentage of units is required. For this reason, developers that focus on mid-rise and high-rise projects in high-rent submarkets may argue against requiring higher percentages of below-market units.

Market situation within region: High market rents (\$3.25) relative to below-market rent targets.

Impact: The depth of affordability has less impact on the developer's ability to acquire the site than the unit setasides.



Section III: Optimizing the Effectiveness of Incentives for Inclusionary Development

Development incentives are often required to encourage and enable the private sector to produce the desired amount of new workforce housing units as part of an IZ policy. The question is: What type and mix of incentives make most sense?

The answer is that it depends on local market (and submarket) conditions and development product type, as summarized in section I. Unless market-rate rents are high enough to cross subsidize the below-market units, the value of development incentives in most cases will need to substantially mitigate, if not fully offset, the costs (in lost economic value) of the below-market setaside and income targeting, as discussed in Section II.

Local communities have an array of options for providing inclusionary development incentives. This section assesses the utility and limitations of four types: direct subsidies, tax abatements, density bonuses, and reduced parking requirements. (Some jurisdictions reduce or waive fees as an inclusionary development incentive; while often helpful and worth doing in general, fees are generally not a primary determinant of feasibility.)

Local governments can also give developers the ability to opt out of an inclusionary commitment by making a payment to the jurisdiction in lieu of meeting the IZ requirement to provide below-market units on site. This option is also discussed in this section.

To understand how developers would likely respond to these incentives in the context of an IZ policy given a particular construction type (stacked flat, four over one, and residential tower) and local market conditions (rent/purchase price, construction costs, land prices, etc.), we used building prototypes and pro formas to standardize the financial analysis. To aid in the evaluation of the effectiveness of different policy approaches, we used computer algorithms to run multiple pro forma permutations. Thus, although our modeling and examples may not precisely reflect costs and impact in some markets, they are broadly illustrative of national development variables.



1400 Mission Street, San Francisco, California. (Tishman Speyer)

Direct Construction Subsidies Can Enhance Feasibility but Can Be Expensive

Takeaways: Direct construction subsidies provide an offset to the costs of development and can be used to incentivize development in locations where it might not otherwise be feasible. Construction subsidies are very effective and efficient from a developer’s perspective.

What it is: One-time infusion of funding that reduces construction costs.

Examples: Forgivable zero-interest loans and grants; low-interest equity loans; tax increment investments; sales tax exemptions; prevailing wage exemptions; land writedowns if land is publicly owned; fee waivers, etc.

How it affects the pro forma: Subsidies reduce the required equity or debt needed to fund construction. When hard construction and financing costs are reduced enough to offset the lost economic value associated with the below-market units, developers can afford to pay the market price for land.

Key considerations: Direct subsidies can be relatively expensive, especially in high-cost markets. Using public subsidies to support IZ by

definition diverts public resources from other priorities and may engender community opposition on these grounds. Direct subsidies may also come with local requirements that increase development costs, such as prevailing-wage and local-hiring mandates.

Direct construction subsidies required to offset IZ requirements vary by market strength. The higher the submarket rents, the greater the subsidy required to fill the gap between achievable submarket rents/prices and AMI restricted rates.

The chart below shows the amount of capital subsidy required to offset IZ setaside requirements for three development typologies with varied rent inputs. The subsidies are measured per building. Not surprisingly, the total subsidy required is greater at higher setaside amounts for all development typologies, and the highest-density development types require the largest subsidies (as much as \$14 million for one residential tower building when 20 percent of the units are required to be set aside as below market).

Capital Subsidy to Offset IZ Impacts at 80% AMI

Lighter bars denote 10% setaside; darker bars denote 20% setaside.



Tax Abatements Can Incentivize Development in Otherwise Infeasible Locations

Takeaways: By reducing annual operating costs, tax abatements can help offset the negative economic impact of IZ. Relatively few cities to date have used tax abatements in connection with IZ, suggesting an opportunity for wider use.

How it works: Tax abatements provide a temporary (or, less frequently, permanent) reduction in recurring taxes associated with real property or tenants of real property.

Examples: Property tax assessment freeze; property tax rate reductions; sales, import, or income tax-free zones.

How it affects the pro forma: Tax abatements can enhance development feasibility by allowing operators to reduce their operating costs. Either yields higher NOI and a higher property value.

Key considerations: Tax abatements divert resources from other local priorities and their establishment may be politically infeasible. In fact, some jurisdictions limit or preclude tax abatements and similar tax relief approaches. In addition, tax abatements may conflict with other tax-based urban development incentive programs. For example, tax increment financing (TIF) is a tool used by jurisdictions to provide capital subsidies to development projects. However, TIF relies on property tax revenues, some of which may be forgone with property tax abatements.

Finally, the scale of the tax abatement is limited by a jurisdiction's tax formulas. For example, some development proposals may require subsidies greater than the project's total tax burden. Therefore, tax abatements may be insufficient incentives to fully offset the impacts of IZ. The chart below describes the level of tax abatement required to fully offset the impacts of IZ for a set of hypothetical circumstances.

Tax Rate Abatement Required to Offset IZ Impact at 80% AMI

Lighter bars denote 10% setback; darker bars denote 20% setback.



Density Bonuses Can Enhance Feasibility Where Development Is Already Occurring

Takeaway: Working with the local development community to craft sensible bulk and height policies is one way to address housing affordability irrespective of inclusionary zoning. Density bonuses are by far the most common form of incentive that accompanies IZ policies and are used in both voluntary and mandatory programs.

How it works: Density bonuses allow developers to build larger buildings (in terms of height or floor/area ratio) on a site as an incentive or offset for providing below-market units.

How it affects the pro forma: Density bonuses can enhance development feasibility—and mitigate negative economic impacts associated with below-market units—by increasing a property’s gross rents, which can generate more rent and yield a higher land value.

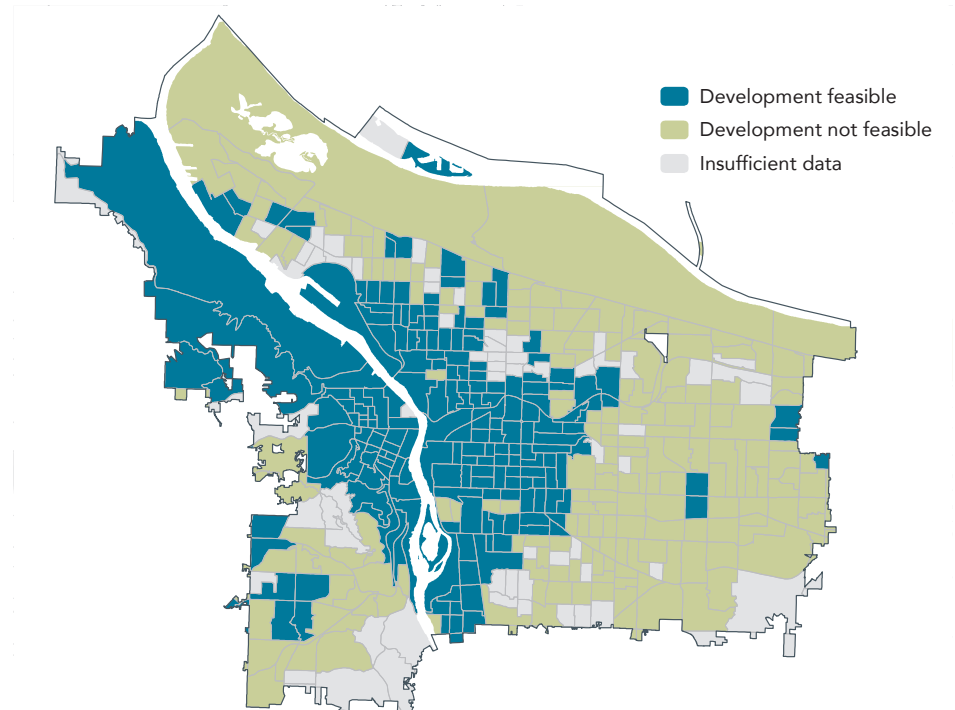
Key considerations: The effects of density bonuses vary substantially based on market conditions. In general, density bonuses are attractive only in markets where developing additional square feet of new development is profitable. Density bonuses by definition will not provide an incentive in areas where market-rate development is not already occurring and will offer only a modest incentive in areas where development is happening on a limited basis.

Increasing density, height, or both can put properties into another construction cost category. For example, a building can change from a podium construction type (maximum of six or seven stories) to a steel and concrete construction (more than seven stories) and actually make a denser project less feasible. It can also interact with parking requirements in ways that create development challenges. If each additional unit carries with it the burden of additional parking, this “incentive” can both add upfront costs and make for a less efficient building configuration—for example, requiring parking underground to accommodate additional stalls.

Adding density to a site may reduce the efficiency of the layout or generate layouts that are less attractive. For example, if the only way to take advantage of a density bonus would be to reduce the widths of light wells, courtyards, and open spaces, it may reduce the achievable rents of the project and yield a less profitable building than a lower-density alternative.

Case Example

This map illustrates the results of financial feasibility modeling, based on the achievable rents in U.S. census block groups in Portland, Oregon. It shows that development at any density is feasible only in certain parts of the city. Any policies that seek to leverage private development would have power only in these areas.



Note: This map displays the feasibility of any of the three development types (stacked flats, 4 over 1, residential tower) based on an assumed land value of \$0. Because it is unlikely that land will be available at a price of \$0, this map is more representative of where market-rate development is not likely to occur than where it will occur.

Reduced Parking Requirements Can Enhance Feasibility in Certain Scenarios

Takeaway: Development incentives that reduce parking requirements are valuable only where the policies require more parking than a developer would optimally provide.

How it works: This approach allows developers to reduce the amount of parking required to be built as part of a development.

How it affects the pro forma: Parking requirements can have a material impact on development costs, because parking is expensive to build (\$30,000–\$50,000 per underground space in many urban markets) and often does not produce revenue. By decreasing construction costs, reducing parking requirements can enhance development feasibility and mitigate negative economic impacts associated with below-market units. The value of parking incentives is related to the optimal parking configuration for a project as well as to the required amount of parking.

Key considerations: Parking reductions may be valuable in some locations and have little or no value in other contexts (for example, immediately adjacent to a high-capacity transit line). A reduction in required parking is beneficial only where requirements are set higher than market demand.

The value of a parking reduction will vary based on the optimal building form, given the parking requirements. For example, a parking reduction may allow a developer to use more of a parcel's area for building footprint and therefore provide more housing units. Given the higher planned use of the land, the developer can offer to pay more and is more likely to strike a development deal with the landowner.

Parking capital costs vary considerably based on the type of stalls. For example, a project with surface parking may see only a modest reduction in project cost by reducing the number of stalls. In contrast, a central-city tower with underground parking may save tens of thousands of dollars per unit by reducing the number of stalls provided.

A reduction in parking may have negative effects in some development situations. For example, reducing the amount of parking in an upscale condominium tower may lead to lower sales prices because potential homeowners must pay for off-site parking. Reducing the amount of parking in a suburban garden apartment complex may lead to lower rental rates because of the difficulties tenants may face when seeking a parking spot near their unit. Thus, developers may not take advantage of lower parking requirements in many cases. For these types of reasons, lenders may object to reductions in the parking provided in a given development.



Rhode Island Row, Washington, D.C. (Urban Atlantic and A&R Development)

Opt-Out Options Payments Can Provide Flexibility but Come with Tradeoffs

Many IZ policies provide developers the option of buying out of the requirement to directly produce below-market units within their proposed market-rate development projects. Three opt-out options are discussed most prominently in the literature: in lieu payments, off-site provision, and donating off-site land. Developer payments made in lieu of delivering below-market units off site are typically used by cities to directly support the development of workforce housing units elsewhere. Though less common, some IZ policies give developers the opportunity to provide workforce housing off site rather than delivering the units within the same physical structure. In rare instances, developers may donate buildable land to a housing agency in lieu of providing the below-market units required by the IZ policy.

Each of these opt-out options is an alternative that developers can weigh against building below-market units within their market-rate developments, and all of the options can advance the policy goals of IZ. Policy makers must understand how these options might be perceived by developers to understand their efficacy and the policy tradeoffs that exist.

Setting the in lieu payment amount affects IZ outcomes. If the payment amount is set high, developers may not be able to feasibly support the in lieu payments and will either be able to deliver the below-market units within a project or not build at all. If the payment is set low, the local jurisdiction may realize less workforce housing development than might have been achievable through the IZ policy.

Several typical approaches exist to setting an IZ in lieu payment amount. The amount can be set as (a) the difference in development costs between market-rate and below-market units; (b) the difference between the value of the market-rate and below-market-rate units; or (c) the average amount of subsidy per unit that the local government currently provides for development of similar units. Fees may be set based on the total square footage of the market-rate development project or the number of units.

In both cases (a) and (b), the in lieu fee amount would depend on the submarket and the highest and best use of particular development sites. Because IZ policies are typically formulated as standard one-size-fits-all requirements across entire jurisdictions, the resulting in lieu fees may be set high or low relative to most submarkets. Context-oriented in lieu fees can yield better results for both developers and policy makers. Whatever the policy formulation, indexing or otherwise enabling IZ in lieu fees to fluctuate with inflation or local development costs can prevent their erosion as a resource over time.

An important policy consideration in establishing an IZ off-site option is defining the off-site location of new below-market units. Should the off-site location be required to be at another site in the vicinity of the market-rate project or at any location? On the one hand, requiring the units nearby may ensure that workforce housing units have access to the same assets and amenities as market-rate housing units.

On the other hand, allowing workforce units to be located far from developers' original projects, specifically in areas where land is less expensive, may allow off-site policies to generate a higher number of new workforce units. In either case, jurisdictions must carefully structure and closely assess the outcomes of IZ off-site provisions.

Likewise, jurisdictions must be careful in formulating land donation policies as an IZ opt-out option. Portions of the property being developed for market-rate housing could be donated to an affordable housing developer, a nearby parcel could be donated, or a distant location could be donated. Workforce housing units built near the market-rate units give both sets of housing units access to the same amenities.

Jurisdictions must consider the difficulty of delivering units in various locations, including the cost of doing so, and the timing of delivery. Site donation often shifts the burden—including all the risks—of developing workforce housing to the jurisdiction, its housing development partners, or both. Further, depending on the capacity of the jurisdiction, this may lead to a delay in delivering the workforce units relative to the timing of on-site and off-site requirements.

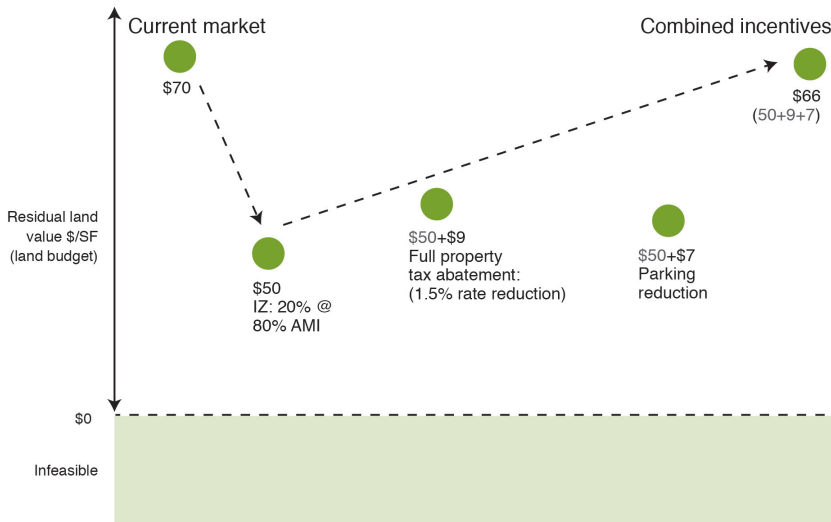
Like the other IZ design elements, the efficacy of opt-out provisions varies with market conditions, developers' capacities, and the availability of incentives that can make on-site provision of below-market units more attractive than opt-out policy options.

Putting It All Together

In some areas, cities will likely need to provide multiple incentives to optimize private sector participation in an IZ policy to offset the costs of producing ambitious inclusionary housing goals. The following two scenarios demonstrate the impact of a 20 percent setaside, targeting 80 percent of AMI, on land value. We then display the effect of two different policy incentives—a property tax abatement and a parking requirement reduction. The property tax incentive is modeled as a full abatement assuming a rate of 1.5 percent of market value. The parking ratio incentive reduces the required parking ratio from one per unit to 0.5 per unit.

Scenario 1: Stacked-flat building with market rents at \$2.25 PSF

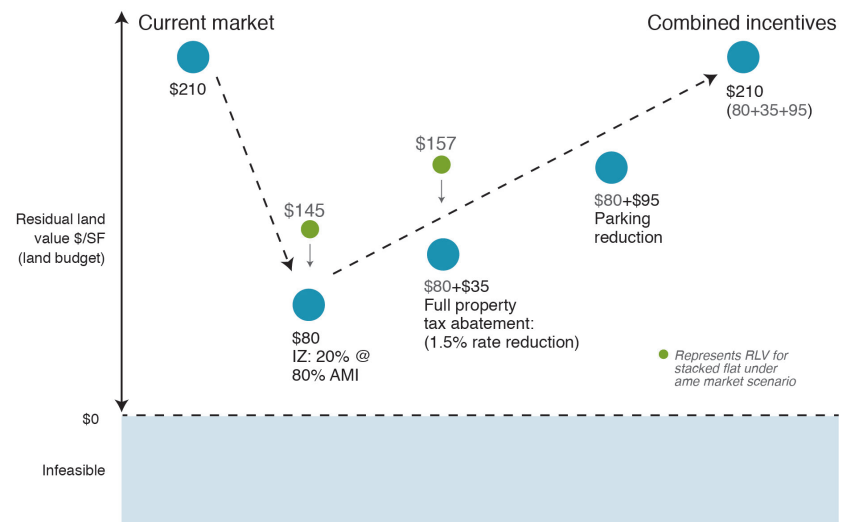
A developer proposes a three-story building in an area with rents of \$2.25 per square foot. With no incentives to offset an IZ policy, the development is feasible only if the developer is able to acquire the land at a price of about 70 percent of its pre-IZ policy market value—\$50 per square foot compared with \$70 per square foot. The developer will also consider uses other than apartments with land values greater than \$50 per square foot. When combined, incentives allow a developer to pay up to \$66 per square foot for land, which is slightly lower than the minimum land cost the developer can afford to pay before the IZ policy. The incentive would increase the likelihood of development occurring absent an incentive.



Scenario 2: 4 over 1 podium building with market rents at \$3.25 PSF

A developer proposes a mid-rise, five-story building in an area with achievable rents of \$3.25 per square foot. With no incentives, the development is feasible only if the developer is able to acquire the land at a price of about 40 percent of its pre-IZ policy market value—\$80 per square foot compared with \$210 per square foot. The developer will consider alternative uses with land values greater than \$80 per square foot.

When combined, these incentives allow a developer to pay up to \$210 per square foot for land, which completely offsets the impact of the IZ policy and allows the developer to pay the same amount for land prior to the IZ policy.



● The green dots represent residual land value (RLV) for stacked-flat building under same market scenario. Under these policy regimes, the stacked-flat prototype yields a higher RLV than the 4 over 1 prototype, suggesting a developer may choose to build at a lower density.

Conclusion

IZ policies can be an effective tool for harnessing local real estate market dynamics to generate development of new workforce housing units under certain conditions. Most important, IZ policies depend on market-rate development to be successful; areas not experiencing any or much market-rate development will likely not generate significant results from an IZ policy.

In very strong development environments (substantial amounts of new construction and rehabilitation, steady rent and price growth, low vacancy rates), IZ policies can yield development of new workforce housing units without subsidy or other development incentive from the local jurisdiction. In some moderately strong development environments, IZ policies can achieve their goals as well, provided the city or county contributes the optimal levels and combinations of development incentives.

For a site to be developable, landowners must be willing to part with their land and any occupied or operating asset on the site for a price that developers can afford. The price that developers are willing to pay is determined by the financial viability of a proposed development project on that site. Because IZ policies may reduce what a developer can pay for land, the best-case scenario is that the reduced land value is still the highest and best use for that site at that moment in the market cycle, and absent any price adjustment for the landowner, the development outcome will still be the same. However, that is not always the case. In many instances, incentives are required for development to be feasible.

To the extent that IZ policies remain in place over a sustained period of time, land prices may adjust and the IZ requirements may be absorbed as a “cost of doing business” in the jurisdiction. The challenge is that the most effective IZ policies need to have the ability to adapt in response to changing market conditions. Both these somewhat opposing values—policy consistency and policy flexibility—have value to developers and contribute to the success of an IZ policy. Balancing them appropriately in design and administration of IZ is perhaps the central challenge for cities seeking to make best use of this particular policy tool.

In the right market conditions and with the optimal availability of development incentives, IZ policies can generate development of new workforce housing units that would not otherwise be built. Even in such situations where the “stars align,” IZ at its most effective is only one tool in what must be a broad-based toolbox available to local governments to meet their workforce housing needs.



Via6, Seattle, Washington. (Tim Rice Architectural Photography)

Notes

1. Mindy Ault, "Housing Landscape 2016: An Annual Look at the Housing Affordability Challenges of America's Working Households," Report for the National Housing Conference, Center for Housing Policy, February 2016.
2. Chang-Tai Hsieh and Enrico Moretti "Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth," National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 21154, Cambridge, MA, 2015.
3. David J. Goodman, "New York Passes Rent Rules to Blunt Gentrification," *New York Times*, March 22, 2016.
4. Ministry of Municipal Affairs and Housing. *Ontario's Long-Term Affordable Housing Strategy Update* (Toronto, ON: Queen's Printer for Ontario, 2016).
5. Nico Calavita and Alan Mallach, eds., *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010).
6. BAE Urban Economics Inc., *Market and Financial Study: NYC Mandatory Inclusionary Housing* (New York: BAE Urban Economics, 2015), 50.
7. Lisa Sturtevant, "Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs," Center for Housing Policy brief, National Housing Conference, Washington, DC, 2016, 1.
8. David Paul Rosen and Associates, *City of Los Angeles Inclusionary Housing Study: Final Report* (Los Angeles, CA: Los Angeles Housing Department, 2002).
9. Gerrit-Jan Knaap, Antonio Bento, and Scott Lowe, *Housing Impacts of Inclusionary Zoning* (Washington, DC: National Association of Home Builders, 2008).
10. Ann Hollingshead, *When and How Cities Should Implement Inclusionary Housing Policies* (Portland, OR: Cornerstone Partnership, 2015).
11. Jenny Schuetz, Rachel Meltzer, and Vicki Been, *31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco, Washington DC and Suburban Boston* (New York: Furman Center for Real Estate and Urban Policy, 2008).
12. Vinit Mukhija, Lara Regus, Sara Slovin, and Ashok Das, "Can Inclusionary Zoning Be An Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties," *Journal of Urban Affairs* 32 (2010): 229–252.
13. Jenny Schuetz, Rachel Meltzer, and Vicki Been, *31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco, Washington DC and Suburban Boston* (New York: Furman Center for Real Estate and Urban Policy, 2008).

Sources

Following are the studies of inclusionary zoning that were reviewed in connection with the development of this report.

BAE Urban Economics Inc. *Market and Financial Study: NYC Mandatory Inclusionary Housing*. Prepared for the New York City Housing Development Corporation. New York: BAE Urban Economics, 2015.

Calavita, Nico, and Alan Mallach, eds. *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

David Paul Rosen and Associates. *City of Los Angeles Inclusionary Housing Study: Final Report*. Los Angeles, CA: Los Angeles Housing Department, 2002.

Hickey, Robert, Lisa Sturtevant, and Emily Thaden. *Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

Jacobus, Rick. *Inclusionary Housing: Creating and Maintaining Equitable Communities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy, 2015.

Knaap, Gerrit-Jan, Antonio Bento, and Scott Lowe. *Housing Market Impacts of Inclusionary Zoning*. Washington, DC: National Center for Smart Growth Research and Education, 2008.

Lens, Michael C., and Paavo Monkkonen. "Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income?" *Journal of the American Planning Association* 82 (1): 6–21.

Mader, Josiah, and Mark Willis. *Creating Affordable Housing Out of Thin Air: The Economics of Mandatory Inclusionary Zoning in New York City*. New York: New York University Furman Center for Real Estate and Urban Policy, 2015.

Means, Tom, Edward Stringham, and Edward Lopez. *Below-Market Housing Mandates as Takings: Measuring Their Impact*. Oakland, CA: The Independent Institute, 2007.

Mukhija, Vinit, Lara Regus, Sara Slovin, and Ashok Das. "Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties." *Journal of Urban Affairs* 32 (2010): 229–252.

NAHB Land Use and Design Department. *Inclusionary Zoning Primer*. Washington, DC: National Association of Home Builders, 2015.

Schuetz, Jenny, Rachel Meltzer, and Vicki Been. "Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States." *Urban Studies* 48 (2): 297–329.

Schwartz, Heather L., Liisa Ecola, Kristin J. Leuschner, and Aaron Kofner. *Is Inclusionary Zoning Inclusionary? A Guide for Practitioners*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2012.

Seifel Consulting Inc. *Inclusionary Housing Financial Analysis*. San Francisco, CA: San Francisco Mayor's Office of Housing, 2012.

Sturtevant, Lisa. "Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs." National Housing Conference policy brief, Center for Housing Policy, Washington, DC, 2016.

Taylor, Mac. "Perspectives on Helping Low-Income Californians Afford Housing." Brief for the Legislative Analyst's Office, Sacramento, CA, 2016.

Urban Institute. *Expanding Housing Opportunities through Inclusionary Zoning: Lessons from Two Counties*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2012.



2001 L Street, NW
Suite 200
Washington, DC 20036-4948
www.uli.org



ANNEXE XIV

INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL
(IEDM)

Un cas de dépense publique « déguisée » :
le plan d'habitation 20/ 20/ 20 de Montréal
juin 2019



JUIN 2019

UN CAS DE DÉPENSE PUBLIQUE « DÉGUISÉE » : LE PLAN D'HABITATION 20/20/20 DE MONTRÉAL

Par Peter St. Onge et Daniel Dufort

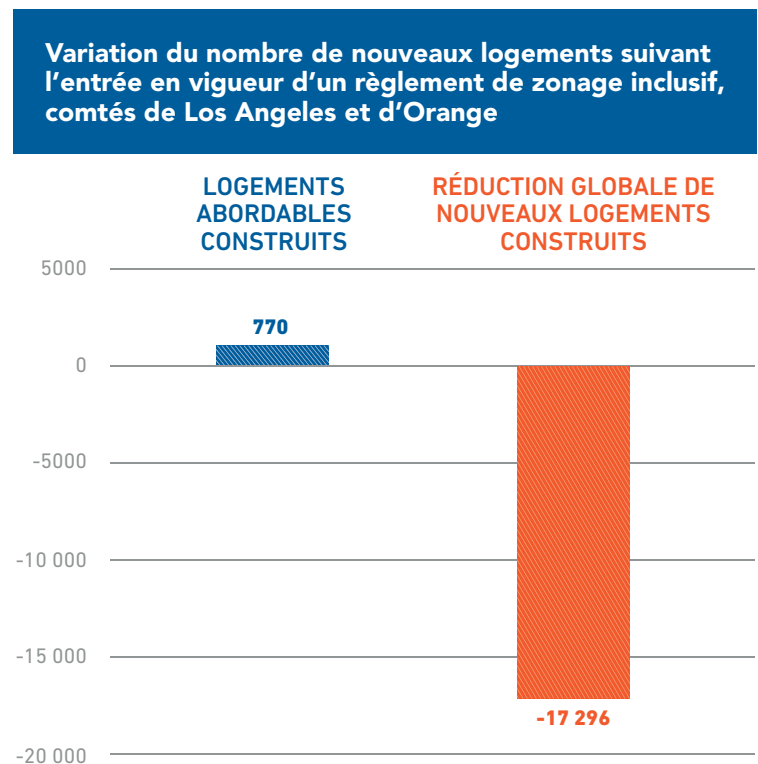
Le plan d'habitation 20/20/20 que Montréal doit déposer ce mois-ci obligera les promoteurs immobiliers à inclure 20 % de logements sociaux, 20 % de logements abordables et 20 % de logements familiaux dans leurs nouveaux projets¹. Globalement, 40 % des nouveaux logements seront réservés à des acheteurs à faible revenu. Bien qu'on dise vouloir améliorer l'accès au logement, des études montrent que l'imposition de telles exigences entraîne précisément l'inverse : elles font augmenter les prix et limitent le nombre de nouvelles constructions.

Puisque Montréal souffre déjà d'une pénurie de logements et que des solutions de marché comme la libéralisation du zonage à Tokyo se sont avérées efficaces², le plan 20/20/20 est exactement ce qu'il ne faut pas faire. Ce genre de proposition malavisée illustre un danger croissant : le recours à des règles mal conçues qui forcent des acteurs privés à déboursier, plutôt qu'à de la dépense publique directe qui cause moins de distorsion ou, encore mieux, à des solutions de marché qui ont fait leurs preuves.

L'« ACCESSIBILITÉ » QUI FAIT AUGMENTER LES PRIX

Cet effet pervers des réserves à des fins d'accessibilité, qui réduisent concrètement l'offre de logements abordables, est aujourd'hui bien documenté. Une étude de grande envergure portant sur les comtés de Los Angeles et d'Orange, en Californie, où l'on a imposé un « zonage inclusif » semblable, a montré que le nombre de nouveaux logements abordables a augmenté d'à peine 770 unités dans les sept années suivant la mise en place du zonage (par rapport aux sept années l'ayant précédée), tandis que le nombre total de nouveaux logements a chuté de 17 296 (voir la Figure 1). Le nouveau zonage a aussi fait augmenter le prix médian d'une résidence d'environ 33 000 à 66 000 \$³. D'ailleurs,

Figure 1



Remarque : Pour huit villes, durant les sept années suivant l'imposition du zonage, en comparaison des sept années l'ayant précédé.

Source : Benjamin Powell et Edward Stringham, *Do Affordable Housing Mandates Work? Evidence from Los Angeles County and Orange County*, étude d'orientation no 320, Reason Public Policy Institute, juin 2004, p. 17.

une étude récente a estimé que le plan 20/20/20 ferait augmenter les prix de 16 % au centre-ville de Montréal⁴.

En somme, les règles censées favoriser l'accès au logement limitent la nouvelle offre, ce qui fait augmenter – et non baisser – les prix. Des restrictions sur l'offre comme le zonage inclusif sont donc non seulement inefficaces, mais carrément contre-productives.

Ces conséquences inattendues des exigences réglementaires ne se limitent pas au logement. Après la hausse récente du salaire minimum, 36 % des restaurants new-yorkais

ont dû licencier des employés, tandis que 77 % ont réduit les heures de travail⁵. Une étude portant sur les exigences en matière d’énergie verte a révélé que celles-ci font augmenter le prix de l’énergie de 50 à 100 %, les ménages pauvres étant frappés sept fois plus durement⁶. On peine à concevoir que les électeurs souhaitent de tels résultats.

Pourquoi de telles dépenses publiques déguisées ratent-elles si souvent la cible? Parce qu’elles ne tiennent pas compte de l’action humaine. Une des idées les plus importantes de l’économiste Ludwig von Mises est que les gens sont poussés par le désir d’améliorer leur situation⁷. Ainsi, les promoteurs ne construisent pas des maisons parce que c’est bon pour la ville, mais pour le profit qu’ils en tireront. Éliminons ce profit, et ils cesseront de construire, et trouveront mieux à faire de leur temps et de leur capital. Pour qu’une politique n’entraîne pas de conséquences inattendues, elle doit tenir compte des incitations réelles des gens concernés.

Une autre faiblesse de ces mandats politiques est que leur nature indirecte masque leurs conséquences. L’économiste Frédéric Bastiat référerait à « ce qu’on voit » et « ce qu’on ne voit pas »⁸. Autrement dit, les conséquences immédiates d’une politique sont rarement ses seules répercussions. Encore une fois, c’est seulement en comprenant les incitations réelles des gens que nous pouvons espérer prévoir leur réaction à une politique.

Dans le cas du plan 20/20/20, il faudrait évaluer ce qui influe sur l’offre de nouveaux logements – dont, notamment, les coûts, taxes, fardeaux réglementaires et risques qu’assument les promoteurs et les propriétaires. La Ville de Montréal atteindrait peut-être son objectif en demandant simplement au gouvernement du Québec de revoir les règles concernant le recouvrement des coûts d’une rénovation, dont l’échéance est passée de huit ans dans les années 1980 à 37 ans aujourd’hui, et en militant pour un assouplissement général des règles de fixation du loyer, qui ont contribué à faire disparaître 5000 duplex du marché en dix ans à Montréal seulement⁹.

On aurait aussi avantage à analyser les incitations des politiciens. Les exigences réglementaires sont attrayantes pour eux puisqu’ils n’en assument pas

les coûts. Elles évitent aussi aux politiciens d’être blâmés en cas d’échec. Si les prix des logements augmentent, c’est à cause des méchants promoteurs; si le salaire minimum détruit des emplois, c’est la faute des méchants restaurateurs. Du point de vue du politicien, la formule est gagnante.

Les solutions de marché sont également peu coûteuses pour les gouvernements et, en plus, elles fonctionnent. La déréglementation en Colombie-Britannique a fait passer la croissance de son économie de 1,9 point de pourcentage sous celle du reste du Canada pendant les huit années ayant précédé la réforme, à 1,1 point de pourcentage au-dessus au cours des quatre années qui l’ont suivie¹⁰. Voilà un rendement extraordinaire pour un effort relative-ment minime qui consistait tout au plus à identifier et à supprimer des règlements provinciaux nuisibles. D’ailleurs, on peut anticiper les effets bénéfiques qu’auront d’autres efforts similaires, comme le total impressionnant de 24 000 règles abrogées au Manitoba en deux ans à peine¹¹.

CONCLUSION

Des interventions comme le zonage inclusif ont souvent été essayées ailleurs et elles ont échoué. La meilleure façon d’empêcher nos politiciens de faire de la dépense déguisée est de les forcer à rendre des comptes. Nous devons obliger nos politiciens à montrer qu’ils comprennent les conséquences concrètes de leurs politiques, et qu’ils sont prêts à en assumer la responsabilité.

RÉFÉRENCES

1. La tranche de 20 % de logement familiaux pourrait être incluse dans les deux autres catégories. André Dubuc, « Montréal reporte en juin son règlement sur les logements sociaux », *La Presse*, 12 avril 2019.
2. Alex Tabarrok, « Laissez-Faire in Tokyo Land Use », *Marginal Revolution*, 4 août 2016.
3. Benjamin Powell et Edward Stringham, *Do Affordable Housing Mandates Work? Evidence from Los Angeles County and Orange County*, étude d’orientation no 320, Reason Public Policy Institute, juin 2004.
4. Vincent Shirley, *Logement social et abordable à Montréal : à la recherche de solutions viables*, Groupe Altus, 11 mars 2019.
5. Mark J. Perry, « Who’d a-thunk it? NYC minimum wage hike to \$15 an hour is causing pain for many of the city’s restaurants? », *Carpe Diem*, American Enterprise Institute, 19 février 2019.
6. Stephen Moore et Andrew Vanderplas, « Green Energy Mandates Could Double Your Electric Bills », *Commentary*, The Heritage Foundation, 30 octobre 2018.
7. Ludwig von Mises, *L’action humaine*, Institut Coppet, 2011 [1949].
8. Frédéric Bastiat, *Ce qu’on voit et ce qu’on ne voit pas*, Institut Coppet, 2014 [1850].
9. Régie du logement du Québec, Services en ligne, Calcul pour la fixation du loyer; Hans Brouillette, « Qui crée une crise du logement? », *Le Devoir*, 24 avril 2019.
10. James Broughel, « Using Regulatory Reform to Boost Growth: The Case of British Columbia », Mercatus Center, George Mason University, 11 avril 2017.
11. Brian Pallister, « Red tape and your government: How cutting bureaucracy boosted Manitoba’s growth », *National Post*, 21 janvier 2019.



Ce Point a été préparé par **Peter St. Onge**, Senior Fellow à l’IEDM, et **Daniel Dufort**, directeur aux relations externes à l’IEDM. La **Collection Réglementation** de l’IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de divers lois et règlements qui s’écartent de leurs objectifs déclarés.

L’IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications et ses interventions, l’IEDM alimente le débat sur les politiques publiques au Québec et à travers le Canada en proposant des réformes fondées sur les principes de l’économie de marché et de l’entrepreneuriat. Il n’accepte aucun financement gouvernemental.

IEDM 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969 F 514.273.2581 iedm.org

ANNEXE XV

SCHL – Enjeux touchant l'offre de logement

Défi d'offre de logement

Défi d'offre de logement

<https://impact.canada.ca/fr/defis/defi-doffre-de-logement/enjeux-et-tendances>

[Retour aux défis](#)

Accueil [Enjeux et tendances relevés](#)

Enjeux et tendances relevés

La Société canadienne d'hypothèques et de logement a relevé les enjeux et tendances communs touchant l'offre de logements au Canada, qui aideront à définir un prix accordé dans le cadre du défi visant à stimuler le développement d'innovations qui peuvent améliorer les résultats dans ce domaine.

Tout au long du processus d'élaboration du Défi, des citoyens, des intervenants et des experts y participeront afin de nous permettre de mieux comprendre ces enjeux et nous aider à déterminer les domaines d'intérêt prioritaires. Une description plus détaillée des enjeux touchant l'offre de logements figure dans le rapport de la SCHL, intitulé [Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada, publié en février 2018](#).

Voici quelques exemples d'enjeux :

- **Favoriser la densification urbaine**

L'accroissement de la densification dans nos villes constitue une partie essentielle de l'augmentation de l'offre de logements. Des administrations municipales et provinciales de partout au Canada prennent des mesures pour combattre l'étalement urbain; cependant, en raison des données limitées, on ignore si le processus de densification atteint son potentiel. De plus, définir le niveau approprié de densité de population dans les centres urbains demeure une tâche difficile. Dans certains cas, la résistance du public crée un obstacle supplémentaire à l'accroissement de la densité. Une solution primée dans le cadre du défi pourrait être conçue pour surmonter les obstacles à la densification urbaine, par exemple, en cherchant des modèles d'aménagement novateurs qui accroissent la densification d'une manière qui suscite l'appui très élevée de la part du public et encourage un ensemble diversifié de type de logement afin de répondre aux besoins variés des citoyens et des familles.

- **Améliorer la productivité dans le secteur de la construction**

Le coût pour construire de nouvelles habitations comprend le coût du terrain sur lequel elles sont bâties et le coût des matériaux et de la main-d'œuvre pour construire la structure. Même si la productivité du secteur de la construction, établie en fonction de ces données, a été très constante au fil du temps, un domaine d'intérêt potentiel pour un prix accordé dans le cadre du défi pourrait être de réaliser des gains d'efficacité grâce à des méthodes novatrices comme, par exemple, la préfabrication, l'impression 3D et l'usage de matériaux, etc., qui pourraient être appliquées dans des secteurs touchés par des contraintes de l'offre de logements.

- **Améliorer les données sur la disponibilité et la valeur des terrains**

Les prix des terrains sont essentiels pour bien comprendre les économies urbaines. Ils reflètent la demande globale de logements, mais ils dépendent aussi de facteurs comme la proximité des infrastructures et la réglementation. Cependant, au Canada, on dispose actuellement d'une quantité limitée de données transparentes et ouvertes la propriété et les prix des terrains (avec certaines exceptions dans quelques provinces). Une solution primée dans le cadre du défi pourrait chercher des façons de rendre l'accès aux données plus facile afin d'aider à prévoir plus efficacement le temps et les ressources.

- **Réduire les échéanciers de construction**

La construction de logements peut être un long processus. Dans de nombreux cas, le délai de construction est dû notamment aux processus administratifs pour obtenir un permis de bâtir ou de réaménager et, parfois, au temps requis pour mettre en place des infrastructures appropriées. Ces décalages créent davantage d'incertitude pour l'offre de logements et peuvent réduire la rapidité avec laquelle l'offre réagit aux hausses de prix. Ils peuvent aussi contribuer directement à l'augmentation des prix. Des approches novatrices pour accélérer le processus de mise en marché des logements pourraient donc contribuer à réduire l'incertitude qui règne sur les marchés de l'habitation.

- **Aborder les contraintes liées à la disponibilité des terrains**

La disponibilité limitée des terrains constitue un facteur clé qui contribue à limiter l'offre de logements dans bon nombre de marchés. Les caractéristiques d'ordre géographique et naturel, ainsi que les terrains pouvant être potentiellement aménagés pour des logements, mais qui sont zonés ou utilisés à d'autres fins, ont une incidence sur la disponibilité des terrains. Toutefois, l'offre de terrains peut aussi être limitée par des facteurs contrôlables, comme ceux de nature administrative, ou en faisant en sorte de sous-utiliser des terrains pendant de longues périodes (p. ex.,

des centres d'achat vacants). Trouver trouvant des façons novatrices de rendre disponible davantage de terrains sous-utilisés pour pouvoir les aménager plus rapidement pourrait avoir des répercussions positives sur l'offre.

- **Accroître les modes d'occupation flexibles**

Le mode d'occupation désigne la façon dont un logement sera occupé. Il peut s'agir d'un logement locatif ou pour propriétaire-occupant. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une caractéristique de l'offre de logements, une propriété peut être construite en fonction d'un type d'occupation particulier. Le type d'occupation peut cependant changer; par exemple, un logement pour propriétaire-occupant peut être transféré au marché locatif. Le fait que les modes d'occupation puissent changer indique que l'innovation est possible à ce chapitre; toutefois, il reste à savoir si les immeubles ou concepts d'habitation existants peuvent se prêter aux innovations. Cependant, il pourrait être utile d'examiner si des changements de mode d'occupation dans certains marchés pourraient aider plus de gens à trouver la forme la plus appropriée de mode d'occupation qui répond à leurs besoins.

- **Harmoniser les infrastructures de transport et le logement**

Les choix en matière de logement sont souvent liés au temps nécessaire pour se rendre au travail et aux commodités locales. Pour beaucoup de gens, plus le transport pose problème, plus ils veulent habiter près de leur lieu de travail ou des services auxquels ils font appel régulièrement. Bien que de nombreuses administrations encouragent l'aménagement de logements près des transports en commun, le coût élevé de la construction d'infrastructures de transport limite, dans de nombreux cas, son prolongement en temps opportun dans plusieurs zones urbaines, ce qui a une incidence sur l'offre de logements. Puisque l'offre d'options de transport en commun de grande qualité aurait vraisemblablement une incidence sur les prix des habitations, il serait utile de déterminer si des méthodes de financement novatrices fondées sur la valeur des terrains pourraient, dans certains cas, aider à mieux harmoniser et à accélérer l'aménagement des infrastructures de transport et de l'offre de logements.

Examen de l'escalade des prix des
logements dans les grands centres
métropolitains du Canada
Février 2018



Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada

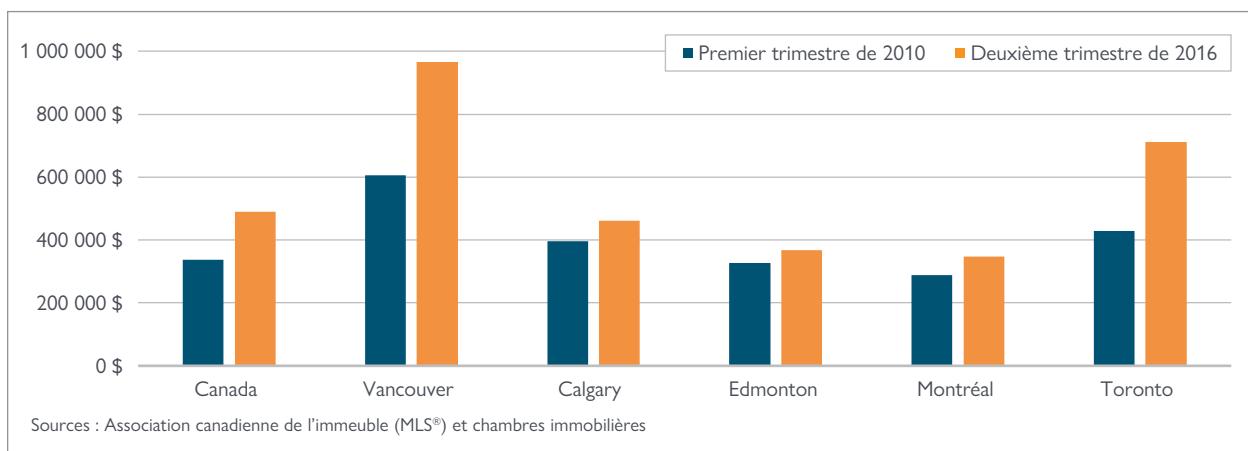
Résumé

Le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social a demandé à la SCHL d'étudier les causes de la hausse rapide des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada depuis 2010. Pour accomplir cette tâche, nous avons effectué des analyses quantitatives et statistiques pointues axées sur les données et entamé un dialogue avec des parties prenantes et nos partenaires gouvernementaux. Nous nous sommes attardés à la période d'escalade des prix de 2010 à 2016, avant l'imposition d'une réglementation par les gouvernements provinciaux.

ANALYSE

La hausse des prix varie considérablement d'une ville canadienne à l'autre. Les prix à Toronto et à Vancouver ont augmenté de façon marquée et persistante, tandis qu'à Montréal ils ont à peine monté. Malgré une conjoncture locale peu favorable, les prix des logements à Calgary et à Edmonton, deux villes qui dépendent du pétrole, ont terminé la période en légère hausse.

Augmentation du prix désaisonnalisé moyen des habitations selon le Multiple Listing Service (MLS®), Canada

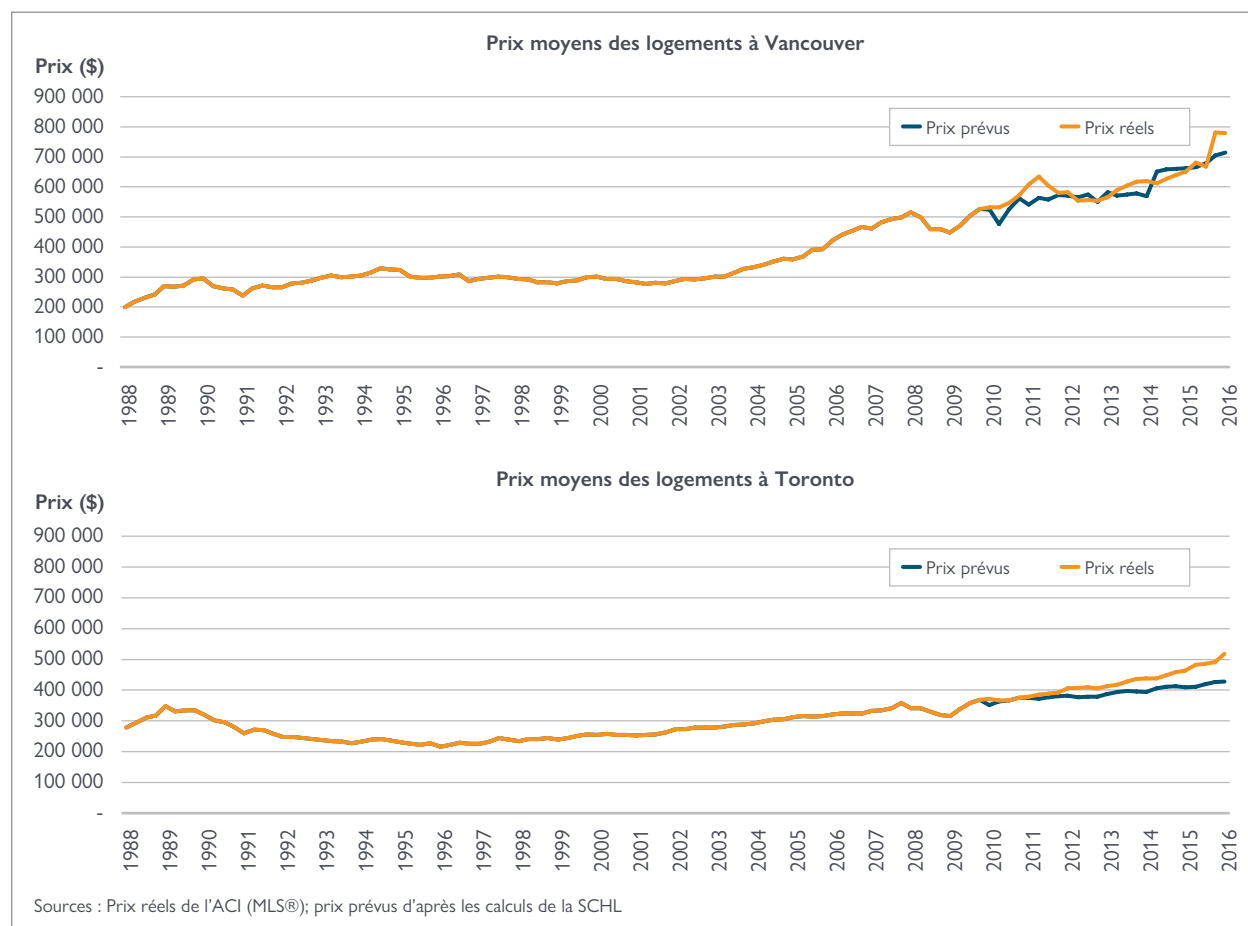


Pour examiner la courbe de croissance des prix des habitations, il faut analyser à la fois l'offre et la demande. Nous nous sommes d'abord penchés sur les facteurs de demande traditionnels. Les tendances de la croissance économique et démographique, combinées à la baisse des taux hypothécaires, expliquent d'ailleurs en grande partie les variations des prix dans les villes canadiennes. En ajoutant l'offre, nous allons plus loin dans notre analyse. Les économistes américains Ed Glaeser et Joseph Gyourko soulignent que « des prix élevés correspondent toujours et partout au croisement d'une demande forte et d'une offre limitée ». Nous avons observé globalement que, au cours des sept dernières années, la réaction de l'offre de logements neufs à Toronto et à Vancouver a été plus faible que ce à quoi on aurait pu s'attendre étant donné la poussée de la demande.

La demande de logements

Pour examiner les variations dans les conjonctures locales des marchés, nous avons procédé à des analyses statistiques afin de déterminer dans quelle mesure la montée des prix des logements concorde avec les forces économiques qui sont habituellement associées aux mouvements à la hausse des prix, notamment l'augmentation du revenu disponible¹, la croissance démographique² et les bas taux hypothécaires. Ces facteurs fondamentaux tendent à rehausser l'attrait de la propriété ou la demande. Nous avons constaté que, malgré des variations locales, ces facteurs fondamentaux sont à l'œuvre au Canada et que, mis ensemble, ils expliquent en bonne partie l'augmentation à long terme des prix des logements sur les principaux marchés canadiens. Les deux graphiques suivants illustrent les prévisions du modèle par rapport à l'augmentation réelle à Vancouver et à Toronto. Le modèle réussit assez bien à prédire les prix à Vancouver, mais moins à Toronto.

Prix moyens réels, 1988-2016; prix prévus, 2010-2016



¹ Dans les provinces qui dépendent du pétrole, l'évolution du revenu disponible est étroitement liée aux fluctuations des cours pétroliers, lesquels influent donc sur la part de revenu que les ménages peuvent consacrer au logement.

² L'économie canadienne continue d'attirer un grand nombre d'immigrants, alors que de nouvelles cibles d'immigration sont fixées par le gouvernement fédéral. L'immigration a eu tendance à être de deux à trois fois supérieure à la croissance démographique naturelle (naissances moins décès), surtout à Vancouver et à Toronto. Cela exacerbe les besoins locaux de logements, ce qui à son tour a pour effet de rendre nécessaire l'accroissement de l'offre.

Selon nos estimations, ces facteurs économiques classiques sont responsables de près de 75 % de l'augmentation de 48 % des prix des habitations à Vancouver de 2010 à 2016. Pendant ce temps, à Toronto, les prix ont monté de 40 %, hausse qui s'explique à 40 % par les facteurs de demande classiques. Puisque le ministre nous a demandé d'expliquer la hausse des prix depuis 2010, nous n'avons utilisé que les données recueillies jusqu'alors pour prévoir les prix jusqu'en 2016.

Nos analyses ont donc montré que ces facteurs fondamentaux contribuent largement à expliquer la croissance des prix, mais une partie de l'écart restait inexpliquée, surtout pour Vancouver et Toronto. Nous avons étudié les données afin de faire ressortir d'autres facteurs clés responsables de l'activité élevée. Nous avons constaté qu'il s'était produit un déplacement de la répartition des ventes en faveur des habitations haut de gamme et que la hausse des prix visait presque entièrement les maisons individuelles, plus chères. Ce résultat semble indiquer qu'il est tout aussi important d'examiner différents points de la courbe de répartition du revenu que d'étudier l'évolution des niveaux de revenu dans la courbe.

Les niveaux de revenu plus élevés à l'extrémité supérieure de la courbe de répartition permettent aux ménages à revenus élevés d'acquiescer des habitations plus grandes et plus luxueuses, tout en ménageant aux autres un meilleur accès au financement hypothécaire. Mais des forces d'urbanisation plus complexes pourraient aussi être à l'œuvre. En dehors du secteur des ressources, les emplois bien rémunérés ont tendance à être de plus en plus concentrés dans les grandes villes. Bon nombre des titulaires de ces emplois — dans des secteurs comme les services financiers, le développement de technologies avancées ou les soins de santé — profitent de la proximité étroite avec d'autres personnes occupant des emplois semblables. De plus, les entreprises s'établissent là où elles ont accès à ces bassins de talents, c'est-à-dire dans les grands centres métropolitains. Dans certains groupes, le revenu disponible augmente donc plus rapidement dans certaines villes.

En outre, ces tendances renforcent le rôle des grandes villes dans l'attraction des professionnels très instruits provenant d'ailleurs au Canada ou de l'étranger, ce qui stimule encore plus la demande de logements. Bien que nos analyses statistiques corroborent ces effets, des données plus détaillées sur les moteurs de croissance des facteurs économiques fondamentaux pertinents nous aideraient à mieux comprendre la situation.

Par la suite, nous avons utilisé des approximations pour évaluer l'activité d'investissement et de spéculation; nous avons constaté que cette activité avait également participé à la hausse des prix des habitations depuis 2010, quoique dans une moindre mesure que les facteurs économiques classiques. Nous arguons que, si le nombre de mises en chantier est beaucoup plus élevé que le taux de formation de ménages, cette différence a probablement été financée par les investisseurs. Pour mesurer l'activité spéculative, nous avons utilisé la mesure de l'« accélération des prix » comme signe d'un optimisme excessif à l'égard de l'immobilier.

Puisque nous n'étions pas entièrement satisfaits de ces approximations, nous avons mis au point d'autres sources de données. Même si ces données seront d'une grande valeur dans les années à venir, elles ne feront malheureusement pas vraiment la lumière sur le passé.

Dans un premier temps, nous avons collaboré avec Statistique Canada afin de mettre au point des données détaillées sur les revenus de location d'immeubles appartenant à des particuliers. Ces données nous ont montré que les Canadiens sont nombreux à acheter une propriété pour accroître leurs revenus. Elles nous ont aussi permis de constater que ces investisseurs ont peut-être joué un rôle essentiel dans l'augmentation de l'offre de logements neufs au pays. Par conséquent, bien qu'une analyse plus poussée soit nécessaire, nous signalons que des mesures restreignant l'intérêt des investisseurs à financer la construction d'habitations pourraient nuire à l'offre de logements à long terme.

Dans un deuxième temps, nous avons lancé une nouvelle enquête afin d'examiner les motivations et le comportement des nouveaux acheteurs d'habitations. Des craintes ont été exprimées dans de nombreux pays concernant la possibilité qu'une flambée des prix des habitations rende les acheteurs trop optimistes à l'égard d'une appréciation future. Pour jauger cet aspect, notre enquête a aussi étudié en profondeur le processus d'achat d'une habitation. Nous sommes très

reconnaissants envers les Canadiens qui ont répondu à notre enquête. Bien que leurs attentes semblent élevées à l'égard de la hausse à long terme des prix des logements, elles correspondent aux données historiques récentes. Cependant, notre enquête souligne que ceux qui sont pris dans une situation de surenchère risquent de payer trop cher.

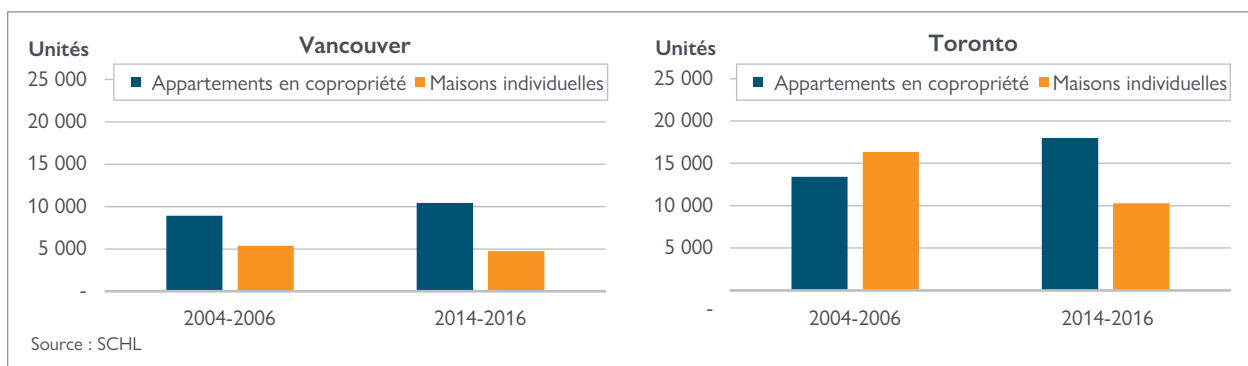
Il est toujours difficile de déterminer l'ampleur de l'investissement étranger pour comprendre la demande de logements au Canada. Nous avons aidé Statistique Canada à améliorer les données sur cette question, tout en comblant nous-mêmes des lacunes dans les données à court terme. L'Ontario et la Colombie-Britannique ont aussi commencé à recueillir des données sur l'apport d'investissements étrangers. Toutefois, il demeure ardu de quantifier l'incidence de ces investissements. Les données complètes publiées par Statistique Canada à la fin de 2017 indiquent que les non-résidents possèdent 3,4 % des propriétés résidentielles à Toronto, et 4,9 % à Vancouver. Proportionnellement, les non-résidents sont toutefois plus susceptibles d'être propriétaires d'appartements en copropriété que de maisons individuelles. Comme il en sera question plus loin, cependant, les prix des maisons individuelles ont augmenté davantage, proportionnellement, que ceux des appartements en copropriété.

Bien que les données officielles sur les flux et les stocks semblent indiquer que la valeur des investissements étrangers est faible, il est possible qu'une hausse très marquée de ceux-ci à un point culminant du marché modifie les attentes des acheteurs canadiens d'habitations quant au prix qu'ils devraient payer pour se loger et encourage la spéculation au pays. Notre nouvelle Enquête sur les motivations des acheteurs de logements montre que 52 % des personnes qui ont acheté une habitation récemment à Vancouver ou à Toronto croyaient que les acheteurs étrangers exerçaient une influence sur les prix des habitations dans ces centres urbains. Les mesures prises par les provinces pour limiter les investissements étrangers l'auraient donc été à point nommé pour réduire les flambées excessives à court terme des prix des habitations.

L'offre de logements

Il est évident que la progression de la demande de logements finira par faire augmenter l'offre, puisque la hausse des prix encouragera l'aménagement et le réaménagement des terrains. Tout d'abord, notre examen attentif des données semble indiquer que la composition des mises en chantier d'habitations a évolué avec le temps et que l'offre d'appartements en copropriété a tendance à être supérieure à celle de maisons individuelles, surtout dans les villes où les prix sont élevés, comme Vancouver et Toronto.

Nombre moyen de logements mis en chantier, Vancouver et Toronto

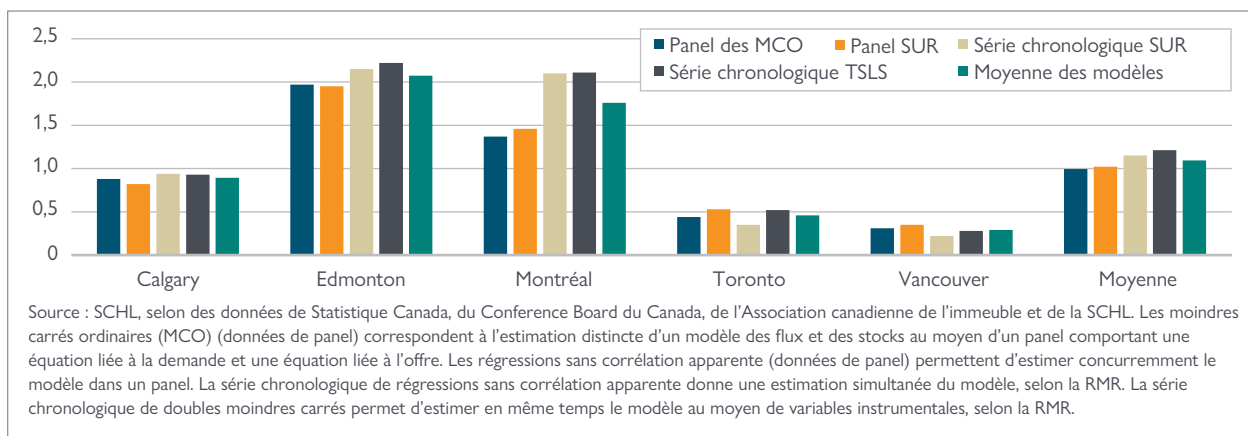


Plusieurs raisons pourraient expliquer l'affaiblissement de la réaction de l'offre de maisons individuelles. D'abord, dans les régions où les terrains disponibles sont rares pour des raisons géographiques ou de politiques, la conjoncture économique favorable et la croissance démographique font monter les prix des terrains. Devant l'augmentation des prix des terrains, les promoteurs préfèrent construire soit des habitations plus chères, soit des logements de forte densité, comme des appartements en copropriété.

Ces forces du marché ont opéré concurremment avec les politiques municipales et provinciales favorisant la densification des logements. Les municipalités et les provinces en sont venues à considérer la densification comme une caractéristique souhaitable qui atténue les coûts de la croissance non gérée sur la santé, l'environnement et l'économie. À titre d'exemple, la densité permet de réduire la pollution et les émissions de gaz à effet de serre (GES) nuisibles, ainsi que le coût de l'offre d'infrastructures. Comme il est indiqué précédemment, en favorisant le relèvement des niveaux d'innovation, la densification présente aussi la perspective d'améliorer la productivité. Bien que les limites à l'expansion urbaine puissent avoir contribué à la montée des prix des terrains, le résultat recherché de cette hausse est la densification, pour laquelle il est essentiel de faciliter le réaménagement des terrains sous-utilisés.

Étant donné l'importance des contraintes de l'offre sur le marché, nous avons examiné plusieurs mesures, notamment les caractéristiques géographiques et la réglementation. Nos résultats n'ont cependant permis d'isoler clairement aucun obstacle précis. Les contraintes géographiques se sont révélées pertinentes, mais il est également difficile de séparer leurs effets de ceux de la réglementation. Nous avons constaté que les réactions de l'offre aux hausses de prix à Toronto et à Vancouver étaient proportionnellement plus faibles que dans d'autres villes, ce qui cadre avec la réglementation en vigueur et les caractéristiques géographiques.

Élasticité estimée à long terme de l'offre de logements mis en chantier, selon différents modèles



Les contraintes de l'offre sont cruciales non seulement pour déterminer les types d'habitations sur le marché, mais également pour influencer les attentes à l'égard de l'appréciation future des prix. Des réactions de l'offre plus faibles signifient qu'un raffermissement de la demande donnera lieu à des attentes d'une appréciation accrue des prix des habitations, plutôt qu'à une réponse de l'offre visant à satisfaire cette demande accrue et faire baisser les prix. Ainsi, la réactivité de l'offre observée ici est fortement corrélée avec l'accélération des prix rapportée dans l'*Évaluation du marché de l'habitation* de la SCHL, ce qui signale la présence d'activité spéculative.

Les municipalités que nous avons consultées s'entendent généralement pour dire que la situation de l'offre de logements est mal comprise. Par conséquent, nous sommes d'avis que la SCHL devrait collaborer avec ses partenaires provinciaux et municipaux en vue de mieux comprendre le fonctionnement de l'offre. Même si la réduction de l'incertitude liée au processus d'aménagement pourrait entraîner des gains considérables, nous croyons aussi qu'il est souhaitable que tous les ordres de gouvernement recourent davantage à l'éventail complet des politiques possibles pour gérer les externalités négatives de l'aménagement et pour favoriser la densité.

Selon nous, le défi primordial est de lutter contre l'étalement urbain des villes canadiennes et de les densifier. Nous sommes d'avis que les municipalités sont limitées dans les types de politiques qu'elles peuvent appliquer à cause des nombreux enjeux auxquels elles sont confrontées en matière d'abordabilité, d'infrastructure et d'environnement. L'utilisation coordonnée par tous les ordres de gouvernement d'un ensemble plus vaste d'instruments de politique

peut aider les autorités municipales à surmonter ces défis. Bien que le gouvernement fédéral joue un rôle dans l'adoption de politiques visant à aider les municipalités à relever leurs défis, tous les ordres de gouvernement doivent collaborer étroitement pour veiller à la cohérence des politiques.

Cependant, la densification doit accroître l'offre de tous les types de logements; la conservation d'enclaves de maisons individuelles ne fera vraisemblablement qu'accroître l'inégalité de la richesse et ne permettra pas de répondre aux besoins en matière de logement d'une population croissante. Il est particulièrement impératif que le processus de réaménagement des terrains à l'intérieur des frontières des villes canadiennes soit efficace et favorise l'évolution de la forme des quartiers locaux. Bien que de nombreux Canadiens craignent la densification, nous avons constaté qu'il est possible de créer des collectivités densément peuplées dans des immeubles de faible hauteur grâce au partenariat entre promoteurs, collectivités et administrations locales.

Nous présentons différentes politiques pouvant être envisagées. Nous reconnaissons entièrement qu'il s'agit du début d'un processus visant à améliorer le fonctionnement des marchés canadiens de l'habitation. Nous reconnaissons également qu'il y a beaucoup de travail à faire pour améliorer nos propres données et l'accessibilité des données aux chercheurs. Nous travaillerons avec tous nos partenaires pour améliorer nos données et en apprendre davantage sur le fonctionnement du marché de l'habitation.

CE QUE NOUS PRÉVOYONS FAIRE

Aider les Canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement est une responsabilité importante, qui incombe à tous les ordres de gouvernement. Le logement est également lié à d'autres priorités gouvernementales, comme le changement climatique, l'inclusion sociale, la croissance économique et la stabilité macroéconomique. C'est pourquoi il faut que le gouvernement fédéral collabore avec tous nos partenaires en vue d'élaborer et de coordonner un cadre de politiques cohérent.

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL, peut jouer un rôle de facilitateur à cet égard, notamment en comblant les lacunes dans les données et l'analyse pour aider les villes à mieux prévoir l'évolution de la demande et à réagir à une forte demande.

En gardant cela à l'esprit, la SCHL continuera de combler les lacunes qui ont trait aux données et à l'information. Nous avons consulté régulièrement des acteurs du marché, pendant plusieurs années. Nous nous sommes également employés avec des parties prenantes et des partenaires du gouvernement à trouver des solutions aux lacunes que nous n'arrivions pas à corriger seuls. Parmi les lacunes que nous avons contribué à combler, mentionnons celles qui touchent les données sur le degré de présence étrangère dans le marché de la copropriété de grandes villes canadiennes, le taux de rotation des locataires ainsi que le prix et la superficie des copropriétés neuves.

Lors de nos consultations, nous avons aussi rencontré les problèmes communs auxquels font face les villes au Canada. Nous sommes donc d'avis que la SCHL doit élaborer, avec l'aide des municipalités et des provinces, un cadre d'analyse et de recherche sur le logement et sur l'économie urbaine.

Le gouvernement du Canada, avec l'aide de la SCHL, a l'intention de continuer à travailler avec tous les ordres de gouvernement pour :

- combler les principales lacunes dans les données et l'analyse sur le logement qui limitent notre capacité de prévoir les forces agissant sur le marché de l'habitation et l'évolution des besoins;
- communiquer largement l'information en vue d'inciter les communautés d'intérêt à faire des analyses et à proposer de nouvelles idées;
- mieux comprendre les facteurs sous-jacents qui limitent l'offre de logements sur les marchés chers et pour favoriser des solutions flexibles et en temps voulu;
- suivre les politiques liées à la demande et à l'offre mises en place au Canada et à l'étranger afin de mesurer leur efficacité à s'adapter à l'augmentation des prix des logements.

Tables des matières

Résumé	3
Ce que nous prévoyons faire	8
1 Introduction	17
1.1 Qu'est-il arrivé aux prix des logements?	17
1.2 Pourquoi la hausse des prix des logements devrait-elle nous inquiéter?	18
1.3 L'influence des grandes tendances mondiales sur les marchés de l'habitation	18
1.4 Sommaire de l'analyse	19
2 Présentation des faits et du cadre pour comprendre les marchés de l'habitation	20
2.1 Quel est le cadre conceptuel du marché de l'habitation?	20
2.2 Présentation des faits : tendances et faits que nous tentons d'expliquer	23
2.3 Quelle stratégie a été mise en œuvre pour analyser les causes de l'augmentation des prix des logements?	31
2.4 À quels défis nous sommes-nous heurtés au cours de notre analyse?	32
Annexe : Répartition des hausses de prix	33
3 Les prix des logements selon une approche économétrique	37
3.1 Introduction	37
3.2 Comprendre les prix des logements au Canada : une perspective historique	38
3.3 Modèle des flux et des stocks	40
3.4 Examen sommaire des méthodes économétriques	41
3.5 Données	42
3.6 Modèle économétrique	43
3.7 Conclusion	49
4 Quels sont les moteurs de la demande?	50
4.1 Introduction	50
4.2 Facteurs fondamentaux stimulant les prix des habitations	51
4.3 Croissance économique dans les villes	51
4.4 Flux financiers	57
4.5 Conclusion et limites des explications relatives à la demande	63
5 Résultats de l'estimation du modèle de la SCHL	64
5.1 Introduction	64
5.2 Données et résultats de base	65
5.3 Modélisation de la SCHL	67
5.4 Extension 1 : examen des liens entre les prix des logements et l'inégalité des revenus et de la richesse	72
5.5 Extension 2 : examen des répercussions de l'expansion du crédit	74
5.6 Extension 3 : examen de l'importance des conditions locales	77
5.7 Conclusion	78

6	Le logement du côté de l'offre	79
6.1	Introduction	79
6.2	Le cadre conceptuel	80
6.3	Lacunes dans les données	91
6.4	Données macroéconomiques sur les réactions de l'offre au Canada	92
6.5	Élasticité de l'offre de logements	93
6.6	Conséquences macroéconomiques de l'offre de terrains	98
6.7	Dynamique du marché	99
6.8	Conclusion	99
	Annexe A : Tests de stationnarité (décision basée sur les tests de racine unitaire ADF, PP et ERS). La variable est I(1) à 5 %. Échantillon : T1 1992 – T2 2016	100
7	Réduire l'écart : résultats des estimations des modèles de la SCHL (approche par données en panel)	101
7.1	Introduction	101
7.2	Données additionnelles	102
7.3	Analyse empirique	106
7.4	Conclusion	113
8	Qui sont les investisseurs canadiens sur le marché de l'habitation?	114
8.1	Introduction	114
8.2	Données et sources	115
8.3	Faits et tendances de base	116
8.4	De plus en plus de femmes déclarantes	119
8.5	Les immigrants de Toronto sont ceux qui investissent le plus	120
8.6	Les cycles de vie continuent de façonner le marché	123
8.7	Tendances de l'investissement total	125
8.8	Les soutiens économiques du décile supérieur déclarent la plus grande proportion de revenu de location	126
8.9	Conclusion	127
9	Étude des comportements et des attentes des acheteurs : application d'un modèle d'économie comportementale	128
9.1	Introduction	128
9.2	Qu'est-ce que l'économie comportementale?	129
9.3	Enquête auprès des acheteurs	129
9.4	Résultats de l'enquête	131
9.5	Conclusion	137
9.6	Annexe	137
10	Densité et étalement urbain	139
10.1	Introduction	139
10.2	Mesures stratégiques municipales et provinciales	140
10.3	Qu'entend-on par « densité »?	140
10.4	Qu'advient-il de la densité de la population dans les grandes villes du Canada?	152

10.5	Données internationales de l'OCDE	163
10.6	Lacunes dans les données	164
10.7	Conséquences de la densification sur les prix des terrains	165
10.8	Conclusion	167
	Annexe : méthodologie du système d'information géographique (SIG)	167
11	Économies d'agglomération, inégalité des revenus et de la richesse, et logement	169
11.1	Introduction	169
11.2	Économie et villes	170
11.3	Compétences et salaires	171
11.4	Choix des ménages quant aux caractéristiques et à l'emplacement de leur logement	172
11.5	Les tendances ont-elles évolué?	173
11.6	Logement	174
11.7	Risques	176
12	Échecs du marché du côté de l'offre	177
12.1	Rôle des gouvernements en matière de logement	178
12.2	Pourquoi les gouvernements devraient-ils essayer d'influer sur l'offre de logements?	180
12.3	Pourquoi le gouvernement fédéral devrait-il s'intéresser à l'offre de logements?	181
12.4	Quelles sont les options stratégiques offertes pour atteindre ces objectifs?	182
12.5	Quels sont les risques liés aux interventions stratégiques?	184
12.6	Les risques de surconstruction ou de sous-construction sont asymétriques pour les autorités	187
12.7	Coordination entre administrations	188
12.8	Données sur l'offre	189
13	Quelle est la situation globale de l'offre de logements au Canada?	190
13.1	Introduction	190
13.2	Structure des politiques au Canada	192
13.3	Mesures d'accroissement de l'offre dans d'autres pays	202
13.4	Conclusion	204
14	Outils de politique à l'appui de la propriété abordable dans les marchés à prix élevés	205
14.1	Introduction : pourquoi les gouvernements devraient-ils se soucier des marchés à prix élevés?	205
14.2	Objectifs de la politique	206
14.3	Quelles mesures ont été prises?	207
14.4	Gérer les fondamentaux des marchés de l'habitation	209
14.5	Améliorer la réactivité du marché	213
14.6	Préserver la stabilité économique	214
14.7	Conclusion et résumé des outils de politique	217
15	Conclusion et prochaines étapes	219
	Remerciements	221
	Bibliographie	222

Liste des figures

Augmentation du prix désaisonnalisé moyen des habitations selon le Multiple Listing Service (MLS®), Canada	3
Prix moyens réels, 1988-2016; prix prévus, 2010-2016	4
Nombre moyen de logements mis en chantier, Vancouver et Toronto	6
Élasticité estimée à long terme de l'offre de logements mis en chantier, selon différents modèles	7
Figure 1 : Prix moyen d'une habitation	17
Figure 2 : Le parc de logements dans les grandes villes canadiennes, 2016	22
Figure 3 : Hausse du prix médian par type de logement (2010-2016)	24
Figure 4 : Part de marché des logements de 1 million de dollars ou plus	25
Figure 5 : Variation des prix moyens annualisés par type de logement et par fourchette de prix	26
Figure 6 : Nombre total de mises en chantier d'habitations	27
Figure 7 : Mises en chantier d'habitations à Toronto (en nombre d'unités)	27
Figure 8 : Mises en chantier d'habitations à Vancouver (en nombre d'unités)	27
Figure 9 : Ratio des mises en chantier de logements collectifs sur les mises en chantier de maisons individuelles	28
Figure 10 : Prix des logements, population, revenu et taux hypothécaire, Canada, 1921-2016	38
Figure 11 : Choc de l'emploi	45
Figure 12 : Choc démographique	46
Figure 13 : Seuils du revenu total pour entrer dans la tranche supérieure de 1 %, par ville (2014)	53
Figure 14 : Nombre de brevets par division de recensement, 2013	54
Figure 15 : Croissance démographique annuelle moyenne, RMR et Canada	56
Figure 16 : Taux d'intérêt et taux hypothécaires au Canada, 1990-2016	58
Figure 17 : Part du crédit total, par type de crédit	59
Figure 18 : Prix des logements et tendances à long terme	66
Figure 19 : Facteurs contribuant aux fluctuations des prix, par RMR, 2010-2016	70
Figure 20 : Prix moyens réels à Vancouver, 1988-2016; prix prévus, 2010-2016	71
Figure 21 : Prix moyens réels à Toronto, 1988-2016; prix prévus, 2010-2016	71
Figure 22 : Coefficient de Gini, revenu comprenant les gains en capital	72
Figure 23 : Décomposition des valeurs de Shapley pour le modèle de demande avec inégalité des revenus	73
Figure 24 : Nombre total de nouveaux ménages et de mises en chantier, 1987-2020, Vancouver	81
Figure 25 : Tendances de l'emploi dans la construction, par province	82
Figure 26 : Hausses des prix de la construction d'immeubles d'appartements	83
Figure 27 : Coûts de construction d'appartements et prix des appartements, villes choisies, 2005T1=100	83

Figure 28 : Indice de réglementation de l'Institut Fraser, villes choisies, 2016	86
Figure 29 : Zonage de la ville de Vancouver	88
Figure 30 : Zonage de la ville de Toronto	88
Figure 31 : Prix des terrains par pied carré, par ville	89
Figure 32 : Prix du terrain (% par rapport au prix total du logement), par ville	90
Figure 33 : Parts des éléments de l'investissement résidentiel et leurs totaux en pourcentage du PIB	92
Figure 34 : Tendances de l'emploi dans le secteur de l'immobilier par province	93
Figure 35 : Élasticité estimée à long terme de l'offre de logements mis en chantier, selon différents modèles	93
Figure 36 : Estimations de l'élasticité des prix à long terme de l'offre d'habitations neuves	96
Figure 37 : Estimations de la rapidité de la réponse de l'offre d'habitations neuves au déséquilibre à long terme	96
Figure 38 : Mises en chantier d'habitations et formation de ménages	103
Figure 39 : Parc d'appartements locatifs d'initiative privée	104
Figure 40 : Mesure de l'accélération des prix	105
Figure 41 : Décomposition des valeurs de Shapley du modèle pour expliquer les erreurs de prévision avec des contraintes de réglementation	107
Figure 42 : Décomposition des valeurs de Shapley du modèle pour expliquer les erreurs de prévision avec des contraintes géographiques	108
Figure 43 : Décomposition des valeurs de Shapley de l'équation à long terme, 1988-2016	111
Figure 44 : Décomposition des valeurs de Shapley du modèle à correction d'erreurs	113
Figure 45 : Données sur les déclarants au Canada, par RMR, 2014	116
Figure 46 : Pourcentage de déclarants de revenu de location par rapport à tous les déclarants, par RMR	117
Figure 47 : Hausse du nombre de déclarants et du nombre de déclarants de revenu de location, par RMR	117
Figure 48 : Variation du revenu de location brut des déclarants	118
Figure 49 : Variation du nombre de déclarants de revenu de location	118
Figure 50 : Revenu de location brut moyen déclaré	119
Figure 51 : Déclarants selon le sexe, 2014	119
Figure 52 : Population totale de déclarants	121
Figure 53 : Population de déclarants de revenu de location	122
Figure 54 : Revenu de location brut moyen, 2014	122
Figure 55 : Répartition des déclarants selon l'âge, Canada, 2014	123
Figure 56 : Augmentation du nombre de déclarants de revenu de location, de 2010 à 2014	124
Figure 57 : Augmentation du nombre de déclarants de 65 ans et plus, de 2010 à 2014	124
Figure 58 : Parts du marché locatif détenues par les déclarants, 2014	125
Figure 59 : Revenu de placements selon le type, 2006 à 2014, Vancouver	126

Figure 60 : Revenu de placement selon le type, 2006 à 2014, Toronto	126
Figure 61 : Revenu de location moyen selon le décile	127
Figure 62 : Parts du revenu de location brut total par décile de revenu, 2014	127
Figure 63 : Ratio prix de vente-prix d'inscription, en moyenne, RMR de Vancouver	132
Figure 64 : Population et densité de certaines villes canadiennes	152
Figure 65 : Cartes de la densité de la population	155
Figure 66 : Utilisation du sol par région – Grand Vancouver	160
Figure 67 : Zone du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe	160
Figure 68 : Densité de la population par secteur de recensement et courbe cubique estimée	161
Figure 69 : Évolution des rapports de densité de la population des grandes villes canadiennes	162
Figure 70 : Densité de la population des 281 régions métropolitaines de l'OCDE – villes canadiennes en rouge	164
Figure 71 : Ratio achèvements-démolitions annuel	165
Figure 72 : Prix moyen d'une habitation par chambre à Vancouver en 2016, tous types de logements	166
Figure 73 : Part des accédants à la propriété bénéficiant de l'aide de leur famille	175
Figure 74 : Parts des mises en chantier à Vancouver, selon le marché visé (%)	176
Figure 75 : Résumé des ventes de terrains pour les projets de construction de maisons individuelles lancés dans la RGT	200
Figure 76 : Ventes de terrains destinés à des habitations de faible et moyenne densités dans la RGT	200
Figure 77 : Ventes de terrains destinés à des habitations de faible et moyenne densité à Vancouver	201
Figure 78 : Résumé des ventes de terrains pour les projets de construction de maisons individuelles lancés dans la RMR de Vancouver	201

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les faits stylisés et comment ils expliquent la hausse des prix des logements	31
Tableau 2 : Hausse moyenne des prix, selon le centile et le type de logement, à Vancouver et à Toronto	33
Tableau 3 : Estimation séparée obtenue par la méthode des MCO et estimation selon la régression sans corrélation apparente	44
Tableau 4 : Première régression	46
Tableau 5 : Résultats des estimations selon la régression sans corrélation apparente et les variables instrumentales	47
Tableau 6 : Estimation des VI dans un modèle à correction d'erreurs	48
Tableau 7 : Estimation séparée obtenue par la méthode des MCO et estimation par la méthode de régression sans corrélation apparente dans un modèle à correction d'erreurs	49
Tableau 8 : Nombre total d'immigrants permanents et nombre d'immigrants admis dans le cadre du Programme d'immigration des gens d'affaires	57
Tableau 9 : Fluctuation des prix des logements de 2010 à 2016, facteurs fondamentaux et prix prévus	66
Tableau 10 : Test de cointégration de Johansen	68
Tableau 11 : Résultats de la régression tirés du modèle de base	69
Tableau 12 : Prix des logements et crédit hypothécaire résidentiel	74
Tableau 13 : Résultats du SVAR	76
Tableau 14 : Décomposition de la variance des prix des logements au Canada à l'aide du modèle SVAR (%)	76
Tableau 15 : Décomposition de la variance des prix des logements au Canada à l'aide du MVCE (%)	77
Tableau 16 : Résultats estimés des équations de la demande, par RMR, T1 1992 à T2 2016	94
Tableau 17 : Résultats estimés des équations de l'offre, par RMR, T1 1992 à T2 2016	95
Tableau 18 : Résultats estimés des équations de la demande à l'aide de variables instrumentales, par RMR, T1 1992 à T2 2016	96
Tableau 19 : Résultats estimés des équations de l'offre à l'aide de variables instrumentales, par RMR, T1 1992 à T2 2016	97
Tableau 20 : Contraintes géographiques et réglementaires touchant l'offre de terrains	102
Tableau 21 : Résultats de l'analyse des données en panel avec la contrainte réglementaire	107
Tableau 22 : Analyse des données en panel avec la contrainte géographique	108
Tableau 23 : Analyse des données en panel pour expliquer les erreurs de prévision avec différentes mesures de la spéculation et de la demande des investisseurs	109
Tableau 24 : Résultats de l'équation à long terme avec l'échantillon complet de données en panel	110
Tableau 25 : Analyse des données en panel avec le modèle à correction d'erreurs	112
Tableau 26 : Prix d'achat d'un logement par RMR	130
Tableau 27 : Type d'acheteur et prix d'achat	131

Tableau 28 : Prix d'achat dans un marché tendu	132
Tableau 29 : Affectation des ressources rares	133
Tableau 30 : Combien dépensent les ménages lorsqu'ils dépensent trop?	133
Tableau 31 : Influences sociales et achat d'une maison	134
Tableau 32 : Influences sociales et expérience de l'acheteur	134
Tableau 33 : Qu'est-ce qui influence la hausse des prix dans ma ville?	135
Tableau 34 : Attentes relatives aux prix, par ville	136
Tableau 35 : Estimation des rapports de densité de la population des grandes villes canadiennes	154
Tableau 36 : Densité de la population de certaines régions métropolitaines	163
Tableau 37 : Définir le quartier central des affaires	168
Tableau 38 : Solutions stratégiques aux externalités nuisant à la durabilité	184
Tableau 39 : Résumé des constatations de l'étude sur les droits gouvernementaux, selon les grandes régions métropolitaines	198

1 Introduction

Au cours des dernières années, les prix des logements ont monté en flèche dans certains centres urbains canadiens. Le présent chapitre décrira les hausses de prix et en expliquera l'importance. Leur effet immédiat est de mettre en péril la capacité des Canadiens à accéder à des propriétés qui répondent à leurs besoins tout en respectant leur capacité de payer. Mais, comme on a pu le constater pendant la dernière récession, la hausse des prix des logements est aussi un obstacle à l'amélioration du niveau de vie général en faisant augmenter le niveau d'endettement des Canadiens. L'incidence potentielle du marché de l'habitation sur le reste de l'économie montre les proportions qu'a prises le logement dans l'économie. Mais le logement ne peut pas être examiné hors contexte. Une série de changements mondiaux, qu'il s'agisse des flux de capitaux ou des inquiétudes croissantes concernant l'environnement, influencent les décisions des propriétaires-occupants et des décideurs, ce qui se répercute sur nos collectivités.

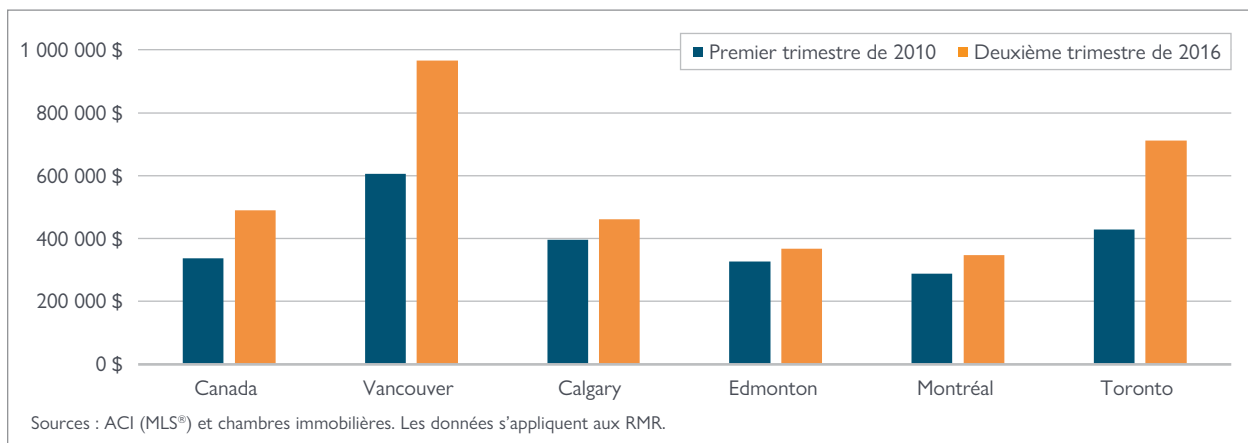
Dans le présent rapport, nous faisons état généralement de données allant jusqu'à la fin de 2016. Il y a quelques raisons à cela. Premièrement, ce sont les données annuelles les plus récentes dont nous disposons. Deuxièmement, nos efforts de recherche se sont concentrés sur la période de croissance des prix au Canada, plutôt que sur les politiques qui ont été adoptées à la fin de 2016 et en 2017 en réaction à cette croissance. Nous ne prétendons pas étudier ou évaluer les politiques adoptées. Puisque les variations de prix en 2017 ont été influencées par ces politiques, nous ne voudrions pas que notre analyse soit vue comme une évaluation de ces politiques.

Par souci de simplicité, nous désignons ainsi les régions étudiées : Montréal, Toronto, Edmonton, Calgary et Vancouver. Notre analyse porte sur les régions économiques où se trouvent ces villes et que Statistique Canada appelle régions métropolitaines de recensement (RMR). Notre analyse ne se rapporte pas aux administrations municipales comme la Ville de Montréal, la Ville de Toronto et ainsi de suite, à moins d'indication contraire. De même, dans le cas de Vancouver, notre analyse porte sur la région du Grand Vancouver. De fait, le manque d'uniformité des données en raison des différences dans la définition des zones géographiques a été l'un des principaux défis de ce rapport.

1.1 QU'EST-IL ARRIVÉ AUX PRIX DES LOGEMENTS?

La figure 1 illustre l'évolution des prix moyens des logements de 2010 à 2016. Les prix à Toronto et à Vancouver ont augmenté de façon marquée, tandis qu'ils ont progressé de façon plus constante à Montréal. Cette figure masque les soubresauts des prix des logements à Calgary et à Edmonton à la suite des fluctuations des prix du pétrole. Les prix dans les régions du Grand Toronto et du Grand Vancouver ont fait monter le prix moyen pour l'ensemble du pays parce que ces régions représentent une proportion importante des ventes totales de logements au pays.

Figure 1 : Prix moyen d'une habitation



1.2 POURQUOI LA HAUSSE DES PRIX DES LOGEMENTS DEVRAIT-ELLE NOUS INQUIÉTER?

La SCHL a pour mandats principaux de faciliter l'accès au logement et de contribuer à la stabilité du système financier. Ces objectifs sont importants parce que, en répondant au besoin humain fondamental des Canadiens d'avoir un toit sur la tête et en réduisant les risques qui pèsent sur l'amélioration du niveau de vie, ils permettent d'assurer et d'améliorer à long terme le bien-être des Canadiens. Une hausse trop rapide des prix des logements risque d'exclure des Canadiens du marché et de mettre en péril le système financier.

Avoir un chez-soi est un besoin essentiel, peu importe que les ménages choisissent d'acheter ou de louer leur logement. Mais les Canadiens veulent aussi pouvoir se procurer d'autres biens et services, par exemple, qui leur permettraient de jouir pleinement d'un certain bien-être. Voilà pourquoi les ménages canadiens craignent que le coût de leur logement ne devienne une charge excessive.

L'importance financière croissante du marché de l'habitation dans l'économie depuis quelques décennies a accru également les risques pour l'ensemble de l'économie en cas de perturbations. Ce risque est devenu très apparent lors de la dernière récession, surtout aux États-Unis et sur certains marchés européens. La hausse des prix des logements oblige les ménages à s'endetter davantage pour acheter un logement, ce qui les rend vulnérables en période de ralentissement économique. Si on perd son emploi, on a du mal à rembourser ses dettes. Une croissance économique en perte de vitesse peut accroître la contraction de l'économie parce qu'en devant consacrer une part importante de leur revenu au remboursement de leur dette, les ménages réduisent forcément leurs dépenses.

La hausse des prix peut également avoir des répercussions plus générales. Dans une économie mondialisée qui repose sur les progrès technologiques, la majeure partie de l'activité d'innovation provient maintenant des villes. Si on limite la capacité des villes à attirer les travailleurs compétents qui sont à l'origine d'idées et de produits novateurs, on freine aussi à long terme la croissance de la productivité et l'amélioration du niveau de vie global dans l'ensemble de l'économie.

Dans le présent document, nous étudions en détail les raisons pour lesquelles les prix des logements ont monté. Certes, les décisions locales sont importantes, mais elles ne sont pas isolées de ce qui se passe sur la scène mondiale.

1.3 L'INFLUENCE DES GRANDES TENDANCES MONDIALES SUR LES MARCHÉS DE L'HABITATION

Même si le choix du lieu de résidence des ménages est dicté par toutes sortes de circonstances locales, celles-ci sont liées à la conjoncture mondiale. Les espoirs d'une demande toujours croissante d'exportations de produits de base vers la Chine et la concurrence accrue provenant du développement de nouvelles technologies d'extraction du pétrole ont considérablement influé sur les prix des logements dans les provinces riches en ressources. D'ailleurs, comme l'importance des tendances mondiales ne cesse de croître, il est peu probable que leur influence sur les marchés de l'habitation canadiens s'amenuise³.

Voici quelques-unes des tendances mondiales :

- **Accroissement des liens économiques mondiaux.** L'essor de grandes économies en développement est en train de transformer les modèles commerciaux dans le monde. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, ces tendances peuvent favoriser certaines parties du Canada; par exemple, lorsque la demande de ressources de l'Ouest canadien était forte, les prix des propriétés ont augmenté dans ces régions.

³ Englund et Ioannides (1997) ont constaté une grande similitude entre les prix des habitations dans les pays étudiés pendant la période de 1970 à 1992, soit avant le début de la récente accélération de la mondialisation.

- **Augmentation des flux financiers mondiaux.** L'essor de grandes économies en développement a fait augmenter l'épargne mondiale disponible (Bernanke, 2005). Étant donné l'ouverture accrue aux flux financiers, ce volume d'épargne peut se transformer en investissement n'importe où dans le monde, y compris dans l'immobilier canadien. Cette augmentation des flux financiers a aussi eu un effet indirect en faisant baisser les taux d'intérêt réels mondiaux, ce qui a stimulé les investissements directs dans les actifs financiers, notamment par des Canadiens. Le logement étant de plus en plus considéré comme un actif financier, les Canadiens ont acheté davantage d'immobilier pour eux-mêmes.
- **Changements technologiques.** La technologie change en profondeur notre vie quotidienne. Souvent, les nouvelles technologies qui nous permettent d'améliorer notre niveau de vie sont développées dans les grandes villes. L'expérience montre que les travailleurs très compétents et très instruits sont plus productifs et génèrent davantage d'idées s'ils vivent près les uns des autres. Déjà, des carrefours d'innovation internationaux comme San Francisco et Boston attirent des travailleurs hautement talentueux qui gagnent des salaires élevés, ce qui pousse à la hausse les prix des logements dans ces villes. De fait, certains prétendent que ceux qui profitent le plus des changements technologiques sont les propriétaires d'immeubles dans ces villes. La cohabitation des talents sans augmentation des prix des logements ouvre la porte à une croissance à long terme de la productivité. En outre, la technologie influera plus directement sur l'habitation. Comme les consommateurs adoptent graduellement la vente en ligne, on n'a moins besoin de commerçants sur le terrain et de places de stationnement, ce qui fera sans doute augmenter le nombre de terrains disponibles pour le logement.
- **Défis environnementaux mondiaux.** Les inquiétudes grandissantes concernant la pollution locale et le changement climatique mondial se traduisent par la mise en place d'un éventail de mesures stratégiques. Le transport étant une source d'émissions importante, les mesures visant à réduire son utilisation encourageront les ménages à vivre plus près de leur lieu de travail (souvent dans les centres-villes) ou dans des endroits facilement accessibles en transport en commun.
- **Vieillesse de la population.** L'effet de l'évolution démographique montre également à quel point il est difficile de prédire les conséquences des changements. Une population vieillissante fera que plus de ménages déménageront dans des logements demandant moins d'entretien, ce qui fera vraisemblablement augmenter la demande d'appartements, en plus de changer le volume total d'épargne, ce qui influencera les taux d'intérêt et, de ce fait, la capacité des ménages à acheter un logement.

Ces forces contradictoires peuvent également influencer les choix stratégiques, chaque ordre de gouvernement réagissant différemment aux défis particuliers qui le touche. L'évolution technologique et les préoccupations environnementales semblent indiquer que les politiques devraient encourager les ménages à vivre plus près du centre-ville et accroître la densité. En même temps, la concentration du développement dans les centres-villes pourrait faire grimper les prix des logements et attirer des capitaux spéculatifs, ce qui pourrait mettre en péril l'ensemble de l'économie.

1.4 SOMMAIRE DE L'ANALYSE

Les analyses présentées dans les chapitres suivants adoptent différents points de vue sur la hausse des prix des logements dans les villes canadiennes. Malgré d'importantes lacunes dans les données, elles montrent que l'augmentation de la demande de logements tient à des causes multiples, notamment les faibles taux hypothécaires et la forte croissance économique, qui attirent également des travailleurs d'ailleurs. Même si certains de ces éléments peuvent être communs aux villes, leur incidence peut différer d'un marché à l'autre. Comme les villes modernes sont complexes, ces écarts régionaux s'expliquent principalement par le fait que la capacité d'adaptation de l'offre, autrement dit le rythme de construction, varie d'une région à l'autre au pays. Si la réponse de l'offre aux prix élevés est rapide, la progression des prix ne restera probablement pas élevée. À cet égard, les politiques qui rendent caduc le réaménagement des terrains de manière à y construire des habitations neuves et plus denses limiteront au minimum le nombre de logements tout en créant des risques économiques en faisant augmenter le niveau d'endettement pour de nombreux ménages.

2 Présentation des faits et du cadre pour comprendre les marchés de l'habitation

OBJECTIFS :

- Définir un cadre simple pour l'analyse économique initiale du marché de l'habitation.
- Examiner les faits stylisés sur les grands marchés de l'habitation au Canada qui guideront notre analyse.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Les hausses de prix ont eu tendance à être plus marquées du côté des maisons individuelles plus chères que des appartements en copropriété.
- La réponse de l'offre a été proportionnellement plus importante du côté des appartements en copropriété que des maisons individuelles.
- La demande d'appartements en copropriété de la part des investisseurs a augmenté, ce qui a eu pour effet de stimuler l'offre de logements locatifs, logements ayant toutefois tendance à coûter plus cher que les logements existants construits expressément pour la location. Il semble également que le recours aux aides au paiement des emprunts hypothécaires soit plus répandu qu'avant.

2.1 QUEL EST LE CADRE CONCEPTUEL DU MARCHÉ DE L'HABITATION?

Dans la présente section, nous décrivons sommairement un cadre de base sur l'économie de l'habitation. Ce cadre montre comment les liens étroits entre les immeubles, la géographie et la démographie contribuent à l'analyse économique des marchés de l'habitation. Ce cadre sert également à organiser notre analyse des faits de base tirés des données de la section 2.2. Il sera peaufiné aux chapitres suivants.

2.1.1 Le choix du lieu de résidence des ménages

Le logement diffère de nombreux autres biens et services offerts sur le marché du fait que tout le monde a besoin d'un logement. Ce n'est pas un choix, parce que les ménages ne peuvent pas se passer d'avoir un toit sur la tête. Néanmoins, les ménages n'ont pas tous les mêmes goûts ni le même pouvoir d'achat de services de logement ni ne sont dans la même situation. Les ménages ont des préférences quant aux caractéristiques qu'ils souhaitent retrouver dans un logement (l'espace, l'emplacement, la qualité, le nombre de commodités, la mobilité, le transport, etc.), et ils doivent prendre des décisions à cet égard d'après leurs moyens financiers, comme c'est le cas pour les autres biens et services.

Les ménages doivent d'abord décider s'ils veulent acheter ou louer leur logement. La location a l'avantage de ne pas monopoliser de grands montants d'épargne, mais l'accès à la propriété peut être une forme d'assurance contre de futures hausses de loyer sur les marchés à croissance élevée (Sinai et Souleles, 2005). Pour certains travailleurs – et c'est de plus en plus vrai de nos jours dans l'économie moderne –, la location peut s'avérer un meilleur choix, car en

étant plus mobiles ils peuvent avoir, à tour de rôle, des emplois dans différentes villes. L'achat d'un logement, en revanche, tend à les ancrer à un endroit (Blanchflower et Oswald, 2013). Les logements locatifs peuvent aussi être attrayants pour les aînés et constituer un moyen de débloquer des fonds sur leur patrimoine-logement. D'autres décisions importantes ont trait à l'emplacement ainsi qu'à la taille et à la qualité de l'immeuble. Certains ménages peuvent vouloir habiter à proximité de leur lieu de travail pour réduire leur temps de déplacement, alors que d'autres se tournent vers de grandes maisons quand leur famille s'agrandit.

Ces décisions sont devenues plus compliquées au cours des dernières décennies, car l'immobilier joue dorénavant deux rôles : comme nous l'avons mentionné, il fournit l'espace répondant aux besoins et aux désirs des ménages en matière de logement, mais il est aussi devenu un actif financier compte tenu des sommes importantes d'argent que les ménages consacrent à de tels biens⁴. Ainsi, la décision d'acheter une propriété dépend aussi de la capacité des ménages à engager d'importants montants de capitaux. Cette décision repose sur le revenu prévu du ménage (et sa mobilité géographique future). Les autres éléments qui entrent en considération sont l'évolution des taux hypothécaires, des taux d'intérêt et de l'impôt foncier, les autres utilisations possibles des liquidités servant à acheter un logement, les risques inhérents à la propriété, les coûts d'entretien et les gains en capital pouvant découler d'une hausse des prix⁵.

2.1.2 Le marché de l'espace physique

Les décisions des ménages en matière de logement dans une collectivité influenceront le marché de l'habitation local. En raison des nombreux facteurs qui peuvent toucher les ménages différemment, le marché de l'habitation local est le reflet des fluctuations des désirs et des revenus au sein de la population et à travers le temps. Parmi les biens et services que les gens achètent, le logement occupe une place à part du fait de ses nombreuses caractéristiques et de la façon dont elles répondent aux désirs et aux besoins des ménages. Il convient donc d'examiner le logement à un niveau plus précis que celui de l'ensemble de l'économie. Les divers segments de la société doivent être analysés séparément; les marchés de l'habitation de différentes localités ont leurs propres caractéristiques, mais demeurent influencés par des tendances fondamentales à long terme.

2.1.2.1 Facteurs démographiques

Le vieillissement de la société est un exemple de tendance à grande échelle dont l'influence sur le marché de l'habitation ira grandissant comme jamais. Une population vieillissante pourrait vouloir vivre dans des logements plus petits et plus faciles à entretenir, à distance de marche des commerces et abordables pour les personnes vivant d'un revenu fixe. Collectivement, cela pourrait vouloir dire qu'on délaisserait les maisons individuelles au profit des appartements. Déjà, la tendance à la réduction de la taille des ménages influence les schèmes de logement.

2.1.2.2 Tendances économiques

De même, différents modèles de croissance économique influencent globalement les marchés de l'habitation. La flambée des prix du pétrole a fait grimper les prix des maisons en Alberta, en Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador, tandis que les secteurs des services en développement alimentent les économies du Québec et de l'Ontario.

Ces modèles de demande évoluent à des rythmes différents. Ils changent lentement dans le cas du vieillissement de la population, mais rapidement et de manière imprévisible dans le cas des marchés des produits de base. Quel que soit le cas, ils se heurtent à un parc immobilier qui change très lentement. Le parc d'immeubles n'est pas détruit à maintes reprises suivant l'évolution des besoins de la société, il s'ajuste plutôt lentement à mesure que les constructeurs offrent de nouvelles structures. Ces changements peuvent provoquer un décalage entre l'offre et la demande en période de transition.

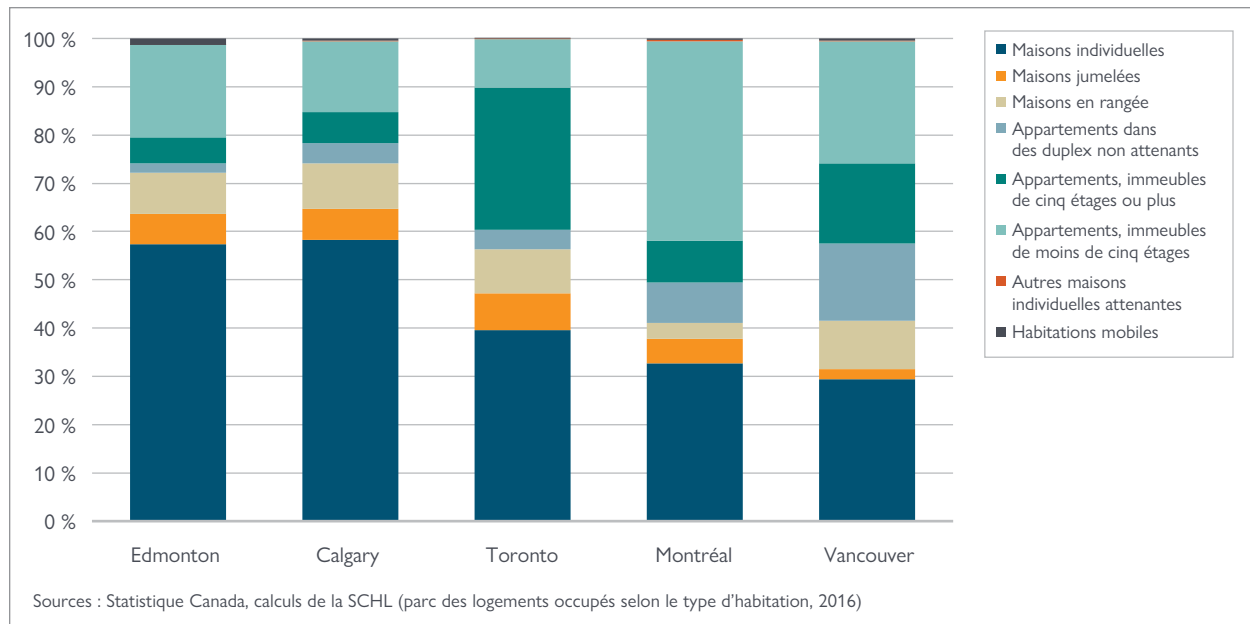
⁴ Pour lire une première analyse de ces deux rôles, voir DiPasquale et Wheaton (1992).

⁵ Cela correspond à la description que font les économistes du « coût d'usage du logement ». Voir, par exemple, Gyourko et Sinai (2002), Poterba (1984), OCDE (2005) et BCE (2003).

2.1.2.3 Le parc de logements

Au fil des générations, les choix des ménages se répercutent sur le parc de logements disponibles, qui, à son tour, influe sur les mêmes choix. La figure 2 montre qu'il y a de grandes différences entre les parcs de logements des villes canadiennes. Calgary et Edmonton comptent davantage de maisons individuelles, tandis que d'autres villes ont plus de logements de forte densité. On trouve plus d'immeubles de grande hauteur à Toronto, tandis qu'il y a proportionnellement plus d'immeubles de faible hauteur à Montréal, Vancouver se situant entre les deux. Ce modèle se reflète dans la densité de population et de logements des villes, ce qui se répercute sur la densité de la population et de logements, situation qui sera approfondie au chapitre 10.

Figure 2 : Le parc de logements dans les grandes villes canadiennes, 2016



2.1.3 Liens financiers

Bien que le logement soit fortement lié aux grandes tendances économiques, l'évolution peut-être la plus importante à toucher le marché de l'habitation au cours des dernières décennies est son interdépendance accrue avec les marchés financiers. Cette évolution a établi des liens entre les marchés des actifs financiers et celui de l'espace physique.

L'envergure de ces actifs est devenue telle que toute perturbation du marché de l'habitation peut maintenant avoir de lourdes conséquences et menacer la stabilité macroéconomique. Selon un éminent économiste américain, « l'habitation est le cycle économique » (Leamer, 2007). Et les risques peuvent aller dans les deux sens, car même les marchés de l'habitation locaux sont plus sensibles aux changements dans l'économie mondiale.

2.2 PRÉSENTATION DES FAITS : TENDANCES ET FAITS QUE NOUS TENTONS D'EXPLIQUER

2.2.1 Qu'indiquent les données?

Le cadre conceptuel présenté dans la section précédente indique qu'il faut prendre en considération de nombreux facteurs pour expliquer le niveau et la hausse des prix des habitations. La présente section met en évidence certains des faits saillants qui sous-tendent notre analyse. Autrement dit, quels sont les faits généralement acceptés — les faits stylisés — sur les marchés de l'habitation canadiens auxquels doivent correspondre nos explications de la hausse des prix des logements? Ces faits sont résumés à la fin de la présente section, avec les défis qu'ils posent à l'interprétation des mouvements des marchés de l'habitation au Canada. D'abord, nous nous appuyons sur les travaux menés par de nombreux analystes de la SCHL qui ont examiné les marchés de l'habitation au Canada et publié leur analyse dans *l'Évaluation du marché de l'habitation* et les *Perspectives du marché de l'habitation*.

2.2.1.1 Qu'est-il arrivé aux prix?

De récents indicateurs économiques indiquent que la demande est soutenue sur les marchés de l'habitation du Canada et que les modèles d'achat de logements ont changé dans les régions. Entre 2010 et 2016, le prix moyen des maisons vendues au Canada d'après le Multiple Listing Service (MLS®) est passé d'environ un tiers de million de dollars à près d'un demi-million de dollars. Les facteurs démographiques fondamentaux à l'origine de ces changements comprennent le vieillissement de la population, la forte densité urbaine dans les grandes villes et l'évolution de la composition des ménages au Canada (figure 1).

Malgré cela, le tableau général du marché de l'habitation au Canada masque des différences régionales, comme en témoigne le premier fait stylisé clé. Ces différences évoluent dans le contexte de variations prononcées des modèles de croissance économique et des conditions de marché locales. Les statistiques sur les principales régions métropolitaines de recensement (RMR) du Canada fournissent donc une meilleure indication de l'état du marché de l'habitation que ne le feraient des données provinciales ou nationales.

FAIT STYLISÉ CLÉ N° 1 : Le marché de l'habitation canadien varie selon la RMR

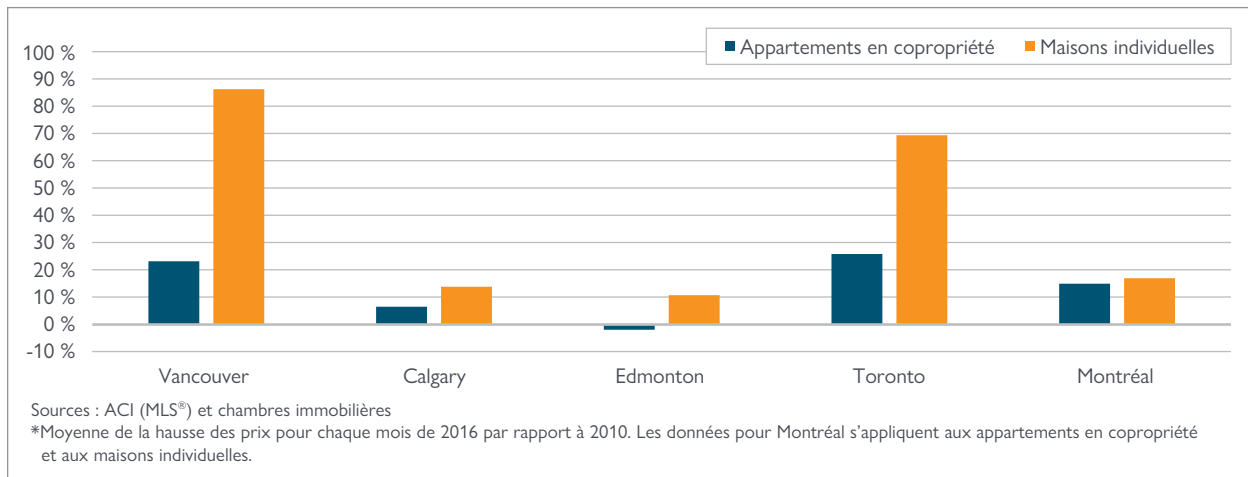
Notre premier objectif était donc d'étudier les tendances des prix dans les grands centres canadiens : Vancouver, Calgary, Edmonton, Toronto et Montréal. Nous avons d'abord constaté que Toronto et Vancouver continuaient de connaître une accélération de la croissance des prix, suffisante pour faire contrepoids au ralentissement de l'activité dans les autres grands centres métropolitains. Parmi les principales RMR, Toronto et Vancouver ont continué à déterminer le rythme de la croissance pendant la période à l'étude, mais les conditions étaient moins fortes ailleurs. De 2010 à 2016, le prix moyen a augmenté de 67 % et de 60 % pour s'établir à plus de 700 000 \$ et à près de 1 million de dollars à Toronto et à Vancouver, respectivement.

Ailleurs au Canada, les tendances étaient mitigées. À Montréal, les prix ont progressé de 20 % pendant la même période. La situation à Toronto et à Vancouver contraste vivement avec le ralentissement qui a frappé Calgary et Edmonton. L'activité sur le marché de l'habitation dans les centres dépendant du pétrole a été ébranlée par le recul des marchés du pétrole brut, qui a fait chuter les prix des maisons sous les sommets de 2014. Entre 2010 et 2014, les prix avaient bondi de près de 17 % à Calgary et de 15 % à Edmonton, avant de se replier à partir de la seconde moitié de 2014.

2.2.1.2 Les hausses de prix ont varié d'un marché de l'habitation canadien à l'autre

Un examen approfondi des chiffres révèle que les diverses mesures du prix global tendent également à masquer l'éventail des options de propriété offertes aux acheteurs de divers types de logements. Pendant la période 2010-2016, la hausse des prix n'a pas été uniforme entre les différents types de logements, et, bien que les prix des maisons individuelles soient ceux qui ont le plus fortement réagi, les prix des appartements en copropriété ont également augmenté.

Figure 3 : Hausse du prix médian par type de logement (2010-2016*)



Dans le Grand Toronto, l'écart de prix entre les maisons individuelles et les appartements en copropriété a continué de se creuser pendant la période 2010-2016. En 2016, le prix médian des maisons individuelles a été plus que le double de celui des appartements en copropriété. Pendant la période, le prix médian des maisons individuelles et des appartements en copropriété a grimpé de 69 % et de 26 %, respectivement.

La situation est assez semblable à Vancouver. L'écart de prix entre les divers types de logements a continué de s'élargir pendant la période 2010-2016, les prix des maisons individuelles progressant plus de quatre fois et demi plus rapidement que ceux des appartements en copropriété. Le prix médian des maisons individuelles a presque doublé pendant la période, alors que les prix des copropriétés ont augmenté d'un fort 20 %.

FAIT STYLISÉ CLÉ N° 2 : La hausse des prix à Vancouver et à Toronto est principalement attribuable à la hausse des prix des maisons individuelles

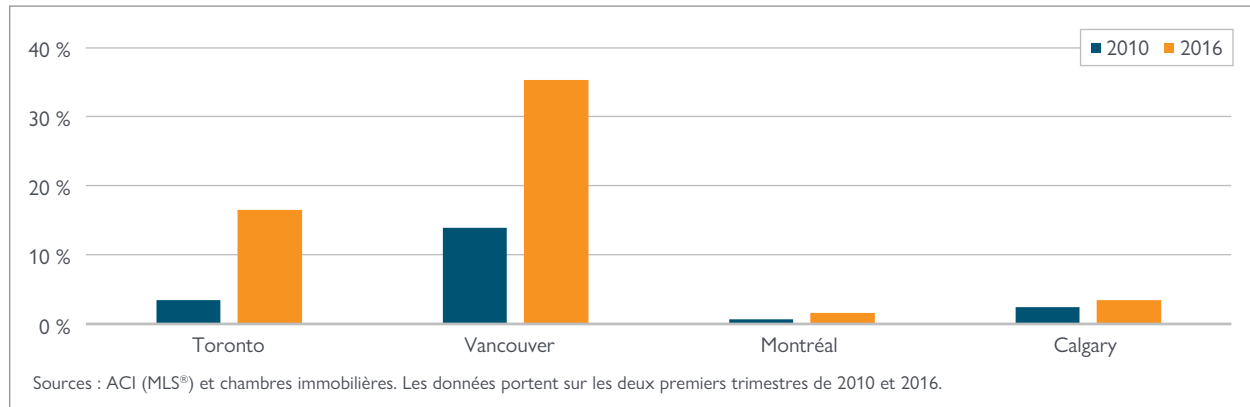
La flambée des prix des maisons individuelles est en partie attribuable à une combinaison de facteurs, dont la forte demande de logements, les faibles stocks sur le marché de la revente et l'offre limitée de terrains pour de nouveaux aménagements dans les grands centres métropolitains.

2.2.2 Évolution du profil des ventes

L'écart entre les prix moyen et médian des logements s'est également agrandi, ce qui semble indiquer un déplacement de la répartition des ventes vers les marchés de l'habitation haut de gamme pendant la période 2010-2016. En fait, le marché des logements de un million de dollars au Canada a continué de réaliser des gains, l'augmentation du nombre d'habitations vendues plus de un million de dollars étant concentrée presque exclusivement dans le segment des maisons individuelles. Nous nous concentrons ici sur ces données, mais une analyse plus détaillée des données est présentée en annexe du chapitre. Il convient de noter que, dans ce graphique comme dans plusieurs autres qui suivent,

les données peuvent parfois être supprimées pour certaines RMR en raison du faible nombre d'observations (ex. : il n'y a pas assez de logements de plus de un million de dollars à Edmonton pour que le graphique fournisse une estimation fiable de leur évolution).

Figure 4 : Part de marché des logements de 1 million de dollars ou plus



Dans le Grand Toronto, la proportion de logements vendus à plus de un million de dollars a grimpé à 17 % en 2016, en hausse par rapport à un taux modeste de 3 % en 2010. Les maisons individuelles sont responsables de presque toute la croissance du nombre de logements vendus à plus de un million de dollars, leur prix ayant progressé de près de 70 % pendant la période. Ces gains ne surprennent personne, puisque le prix de vente moyen des maisons individuelles dans le Grand Toronto dépasse la barre du million de dollars depuis le début de 2015; les prix y sont donc trop élevés pour de nombreux acheteurs.

Le marché de Vancouver s'est également raffermi, les maisons individuelles dont le prix d'achat est supérieur à 1 million de dollars représentant 35 % des ventes en 2016, en regard d'environ 14 % en 2010. Au cours de la même période, les prix des maisons individuelles de plus de 1 million de dollars ont presque doublé.

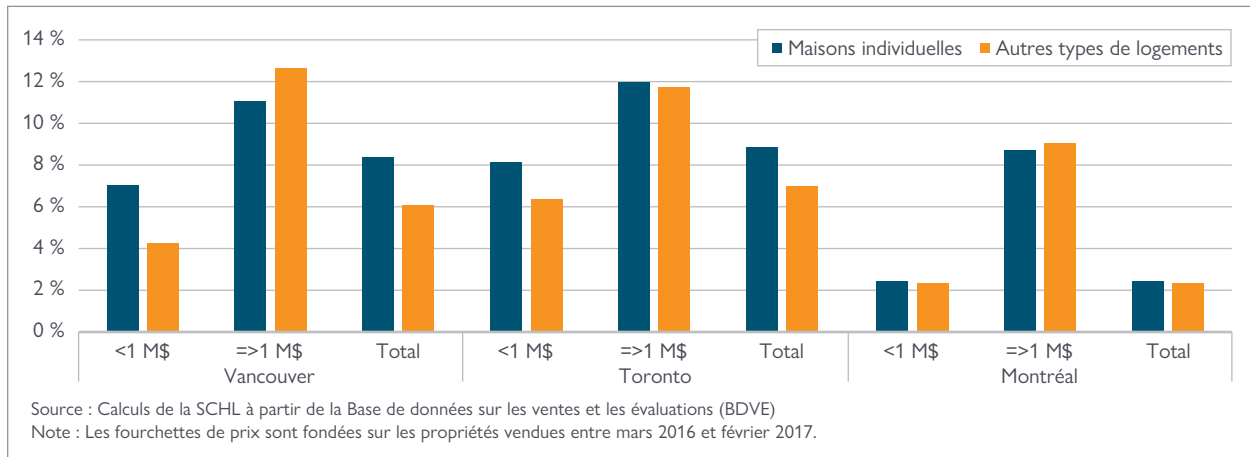
Pendant ce temps, le marché des logements de 1 million de dollars à Calgary et à Montréal n'a à peu près pas bougé pendant la période. En 2016, la part des logements haut de gamme vendus dans ces villes est restée à 3 % et à 2 %, respectivement.

Cela a tout de même suffi à faire augmenter d'un fort 10 % les prix des logements haut de gamme vendus au Canada pendant la période 2010-2016. La figure 5 illustre le rythme d'appréciation des prix des logements. Lorsqu'on retire des données le groupe de la tranche supérieure, le taux de croissance des prix des maisons individuelles descend à près de 4 %.

Durant la période, les logements hauts de gamme de plus de un million de dollars dans les grands marchés à l'extérieur de Calgary et d'Edmonton ont enregistré les gains les plus notables. Les maisons individuelles de la tranche supérieure ont affiché une croissance de 12 % à Toronto (contre 8 % dans les autres segments), de 11 % à Vancouver (contre 7 %) et d'un plus faible 9 % à Montréal (contre 2 %). La tranche supérieure comprend essentiellement des maisons individuelles.

FAIT STYLISÉ CLÉ N° 3 : La hausse des prix à Vancouver et à Toronto est attribuable aux propriétés plus chères

Figure 5 : Variation des prix moyens annualisés par type de logement et par fourchette de prix



2.2.3 Le marché du neuf envoie des messages contradictoires

La hausse des prix et les tensions sur le marché de la revente ont fait augmenter la demande sur le marché du neuf. Mais quelle a été la réaction du côté de l'offre de logements neufs? Les analyses qui suivent montrent que les appartements en copropriété ont constitué le gros de la réaction de l'offre de logements neufs, et non les maisons individuelles, malgré les hausses de prix plus importantes des maisons individuelles (fait stylisé n° 2 ci-dessus). Nous nous appuyons sur le Relevé des mises en chantier et des achèvements de la SCHL qui précise qu'une mise en chantier fait référence à un logement dont la construction vient d'être commencée. Il s'agit en général du stade où la semelle de béton est entièrement coulée, ou de tout stade équivalent pour les logements sans sous-sol (SCHL, 2017c).

FAIT STYLISÉ CLÉ N° 4 : Il y a augmentation de l'offre d'appartements en copropriété par rapport à celle de maisons individuelles

Les tendances de l'offre ont évolué de façon contrastée. Si l'on regarde l'ensemble du marché, Toronto a ouvert la voie, les mises en chantier de logements s'établissant à 37 300 unités par année de 2010 à 2016. À Vancouver, les mises en chantier ont atteint de nouveaux sommets consécutifs pendant les trois premiers trimestres de 2016 en se chiffrant à 19 800 unités en moyenne par année au cours de la période. Ailleurs, les mises en chantier totales se sont établies en moyenne à 19 500 unités à Montréal, à 12 500 unités à Edmonton et à 11 900 unités à Calgary (figure 6).

Ces chiffres représentent le nombre total de mises en chantier. Sans surprise, Toronto remporte la palme du plus grand nombre de mises en chantier parce que c'est une grande ville. Pour établir une comparaison juste, il faudrait corriger ces chiffres de différentes façons, notamment en tenant compte des différences de population. Ici, nous nous limitons à distinguer les mises en chantier d'appartements en copropriété et de maisons individuelles.

L'examen de ces données montre que le type de mises en chantier évolue avec le temps, les marchés de l'habitation de Toronto et de Vancouver ayant tendance à se tourner de façon plus marquée vers les appartements en copropriété. Contrairement au segment des maisons individuelles, l'offre de copropriétés n'est pas limitée, et les unités sont offertes dans différentes gammes de prix, ce qui est intéressant pour les accédants à la propriété.

De façon générale, les mises en chantier d'appartements en copropriété à Toronto affichent une tendance à la hausse depuis environ 20 ans. Plus récemment, le marché des appartements en copropriété à Toronto a enregistré une hausse marquée. Ensemble, les appartements ont compté pour 31 % des mises en chantier en 2001, 40 % en 2010 et 47 % en 2016.

La situation est quelque peu différente à Vancouver, où les mises en chantier d'appartements dépassent toujours celles de maisons individuelles. Le rythme des mises en chantier des appartements a dépassé la moyenne des 20 dernières années pour sept des dix dernières années, et leur part des mises en chantier totales ne cesse de croître : 25 % en 2001, 38 % en 2010 et 45 % en 2016.

Figure 6 : Nombre total de mises en chantier d'habitations

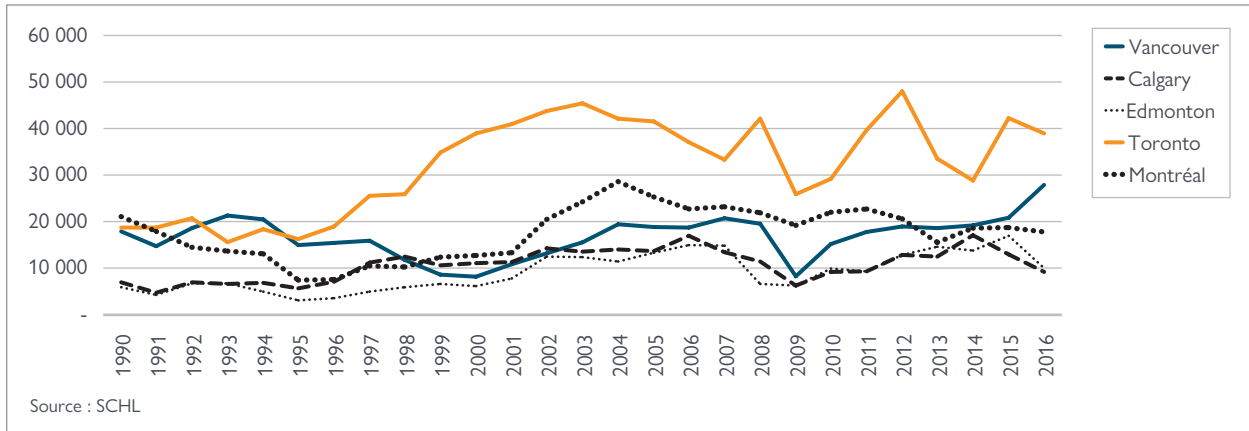


Figure 7 : Mises en chantier d'habitations à Toronto (en nombre d'unités)

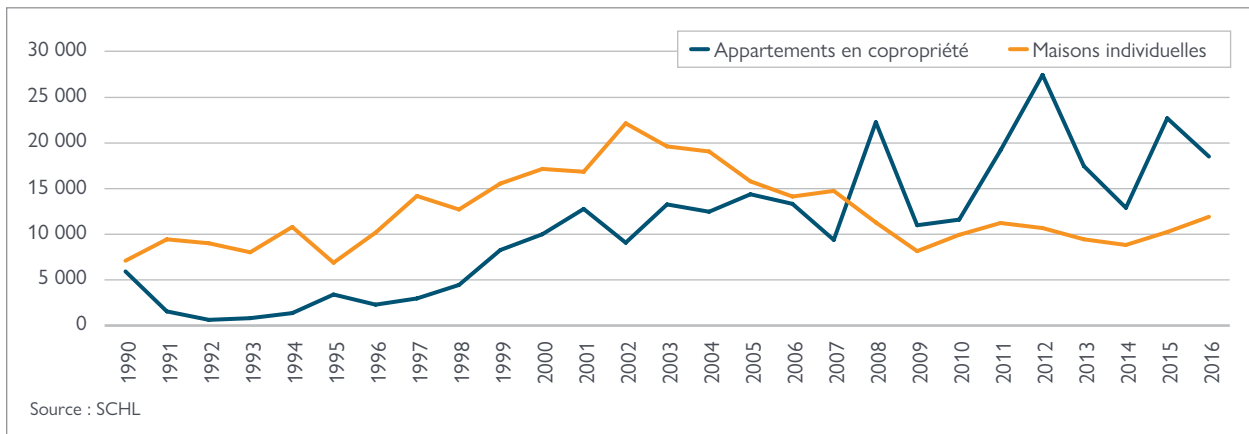
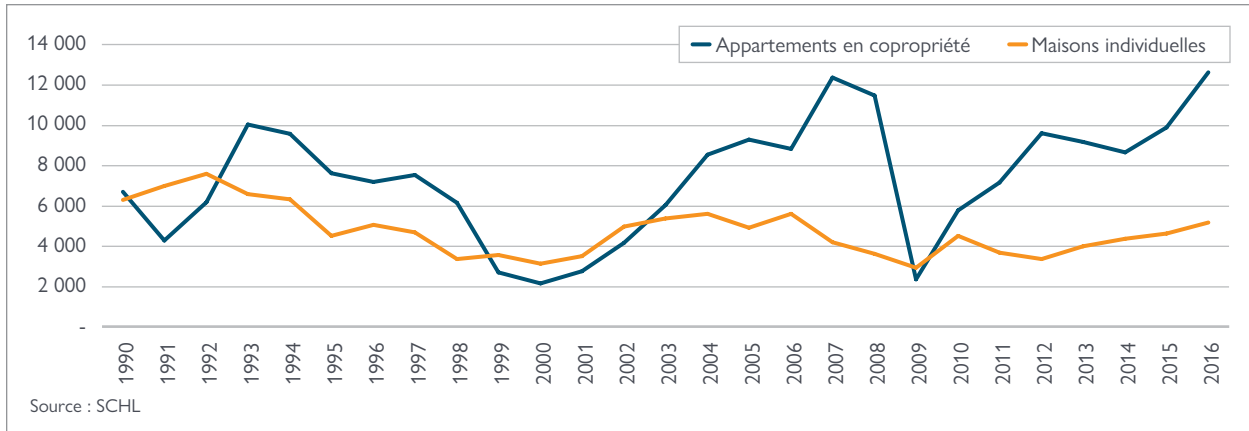


Figure 8 : Mises en chantier d'habitations à Vancouver (en nombre d'unités)

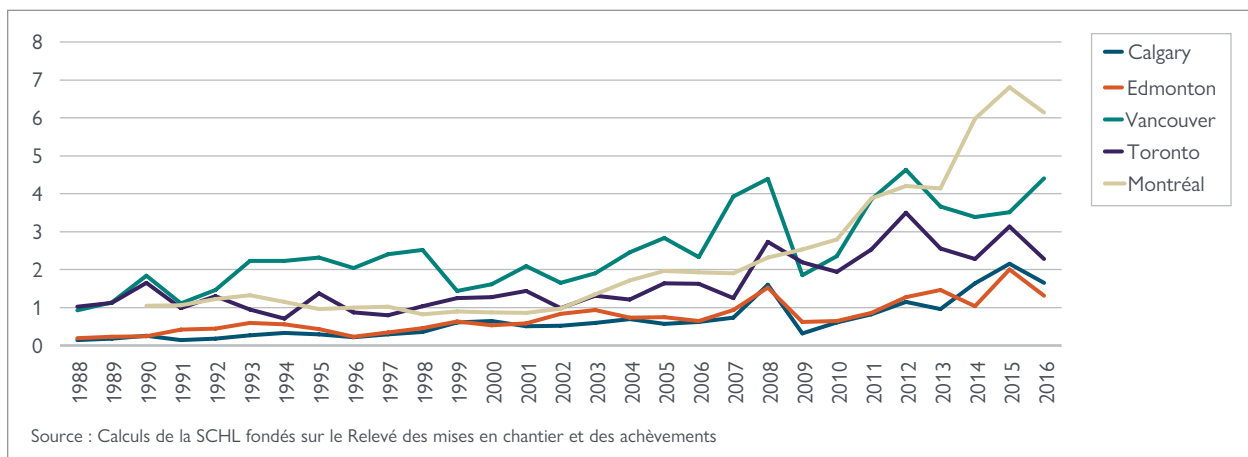


De leur côté, les mises en chantier de maisons individuelles dans les grands centres du Canada sont restées généralement stables pendant la période 2010-2016. La proportion des mises en chantier de maisons individuelles a diminué à Toronto, s'établissant à environ seulement 30 % des mises en chantier totales en 2016, en baisse par rapport à 34 % en 2010. Les chiffres trimestriels sur le marché de Vancouver indiquent une situation semblable : les mises en chantier de maisons individuelles ont oscillé entre 30 % en 2010 et 19 % en 2016. Ailleurs, les mises en chantier d'habitations sont demeurées relativement stables à Montréal, et des conditions de marché généralement favorables ont stimulé les mises en chantier totales à Edmonton et à Calgary.

Le ratio des mises en chantier de logements collectifs sur les mises en chantier de maisons individuelles est un indicateur sommaire du resserrement de l'offre sur le marché des maisons individuelles par rapport au marché des copropriétés. La progression générale du ratio à Toronto et à Vancouver s'explique par la croissance soutenue des mises en chantier d'appartements en copropriété, ce qui semble indiquer qu'elles continuent de jouer un rôle prédominant dans l'activité globale (figure 9).

Le ratio de 2016 a dépassé largement les normes historiques dans les cinq RMR. À Montréal, le ratio a considérablement augmenté au cours des dernières années. En 2012, la Ville a changé sa réglementation de zonage sur la hauteur pour encourager la construction de tours d'habitation sur des terrains vacants ou dans des stationnements (Ville-Marie, 2011). Depuis 2012, dans l'arrondissement de Ville-Marie (au centre-ville de Montréal), 37 appartements en copropriété ont été mis en chantier dans des tours d'habitation.

Figure 9 : Ratio des mises en chantier de logements collectifs sur les mises en chantier de maisons individuelles



2.2.4 Loyer, demande des investisseurs et aides au paiement des emprunts hypothécaires

Le présent rapport porte sur les logements pour propriétaires-occupants, mais une étude du marché locatif pourrait également s'avérer utile. De plus en plus, la location et la propriété sont intimement liées, étant donné que des ménages investissent dans des copropriétés pour les louer sur le marché locatif secondaire. Selon l'Enquête sur les logements locatifs de la SCHL, environ un quart des appartements en copropriété de Vancouver et un tiers de ceux de Toronto sont occupés par des locataires.

Ensemble, les faibles taux d'inoccupation sur le marché locatif et la forte appréciation du prix des propriétés ont stimulé les investissements dans les appartements en copropriété offerts sur le marché locatif secondaire, en particulier à Toronto et à Vancouver, là où les propriétés sont les plus chères. Même si l'on entend dire que les copropriétés sont détenues à des fins spéculatives, notre analyse des données semble plutôt indiquer que l'investissement spéculatif représente une part assez petite du marché. Au contraire, les données que nous présentons au chapitre 8 indiquent qu'un grand nombre de ces copropriétés appartiennent à des Canadiens qui font un investissement à long terme.

Être propriétaire-investisseur implique des coûts importants (Realosophy, 2017). Selon les conseils en fiscalité que nous avons reçus du cabinet EY, il doit y avoir une attente raisonnable de profit afin de pouvoir déduire ces coûts de l'impôt. Pour obtenir des avantages fiscaux, les propriétés ne peuvent pas encaisser uniquement des pertes. De plus, un investisseur ne peut pas refinancer continuellement une propriété dans le seul but d'avoir une charge hypothécaire à déduire de son revenu brut. Pour en tirer un avantage fiscal, le propriétaire doit donc offrir sa copropriété en location.

Par ailleurs, les logements secondaires utilisés comme sources de revenu pour réduire le paiement hypothécaire de l'habitation principale, aussi appelés les aides au paiement des emprunts hypothécaires, sont de plus en plus répandus, particulièrement à Vancouver, où le prix moyen des maisons individuelles dépasse largement le million de dollars. En fait, la majorité des maisons individuelles mises en chantier dans la ville de Vancouver bénéficient d'une certaine source de revenu pour réduire le paiement des emprunts hypothécaires – pour chaque dizaine de maisons individuelles mises en chantier en 2014, les constructeurs ont commencé environ huit logements secondaires utilisés comme sources de revenu pour réduire le paiement des charges de remboursement hypothécaire de l'habitation principale (*Perspectives du marché de l'habitation*, automne 2014). Les maisons plus chères deviennent ainsi plus abordables parce que les acheteurs et les investisseurs peuvent obtenir des prêts hypothécaires plus élevés.

La tendance des aides au paiement hypothécaire, qui a également la cote dans d'autres villes, devrait se maintenir au cours des prochaines années. Afin de rentabiliser au mieux leur investissement dans un contexte de terrains chers, surtout dans les secteurs centraux zonés uniquement pour les maisons individuelles, les promoteurs construisent des maisons individuelles de grande taille. Ces mises en chantier intègrent souvent au moins une habitation secondaire ou sur ruelle, ce qui transforme de manière efficace des maisons individuelles en logements collectifs à faible densité.

Ces tendances pourraient influencer sur le prix des logements, mais il est difficile de prédire exactement de quelle façon. Même si la demande des investisseurs à l'égard des copropriétés a augmenté, l'offre aussi s'est accrue, si bien que les prix des copropriétés n'ont pas augmenté proportionnellement. Il est encore plus difficile d'évaluer l'incidence des aides au paiement des emprunts hypothécaires sur les prix des logements. D'un côté, peut-être permettent-elles à des ménages d'acheter un logement, mais, d'un autre côté, elles pourraient aussi faire baisser les prix des maisons⁶, comme le laisse entendre la controverse entourant Airbnb.

FAIT STYLISÉ CLÉ N° 5 : L'augmentation de la demande de propriétés venant des investisseurs fournit au marché des logements locatifs de meilleure qualité

Un autre phénomène qui a attiré l'attention est l'incidence de la propriété étrangère sur le marché canadien de l'habitation. Statistique Canada a publié des données vers la fin de 2017, qui, réunies avec les données d'enquête de la SCHL (qui portent aussi sur l'investissement étranger dans le secteur de l'habitation) et avec les données sur les flux d'investissement en Colombie-Britannique et à Toronto, montrent que la part de propriétaires étrangers est relativement faible. Il demeure possible, néanmoins, que l'investissement étranger modifie les attentes des Canadiens à l'égard du prix futur des logements, particulièrement si les investisseurs étrangers sont concentrés dans les fourchettes de prix supérieures, comme les données de la SCHL et de Statistique Canada semblent l'indiquer. Notre enquête sur les motivations des acheteurs (chapitre 9) tend effectivement à montrer que les Canadiens ont l'impression que l'investissement étranger est un facteur qui a beaucoup contribué à l'augmentation des prix des logements. Ces allégations sont de nature un peu plus spéculative et nécessitent une analyse plus poussée.

Une autre crainte des Canadiens est que les investisseurs étrangers se servent des biens immobiliers canadiens pour se soustraire de leurs obligations fiscales. Les conseils que nous avons reçus du cabinet EY indiquent que les acheteurs étrangers sont tenus par la loi de payer des impôts au Canada sur les flux de trésorerie ainsi que sur les gains en capital réalisés sur la cession des propriétés qu'ils détiennent au pays. Bien que les pratiques inappropriées et la consignation des données puissent donner lieu à de l'évasion fiscale, ces pratiques sont illégales. L'Agence du revenu du Canada fait de la surveillance pour s'assurer de la conformité aux lois dans le secteur immobilier (gouvernement du Canada, 2017).

⁶ Voir une évaluation de l'effet d'Airbnb à New York dans Sheppard et Udell (2016).

2.2.5 Que nous apprennent ces faits stylisés?

Habituellement, la flambée des prix des maisons individuelles est en partie attribuable à une forte demande de logements résultant d'une croissance accélérée des revenus, à laquelle se combinent la faiblesse des stocks sur le marché de la revente et une offre limitée de terrains pouvant être viabilisés. Les maisons individuelles attirent des familles d'acheteurs à la recherche d'un logement d'un cran supérieur leur offrant plus d'espace. Les copropriétés sont quant à elles généralement plus abordables et plus proches des lieux de travail et des commodités propres à la vie urbaine; elles plaisent aux parents qui n'ont plus d'enfants à la maison et qui veulent vivre dans une habitation plus petite. De façon générale, ce modèle de fluctuations des prix pourrait être le reflet d'une augmentation des revenus, peut-être parce que les familles s'enrichissent ou s'agrandissent et passent d'une copropriété à une maison individuelle.

Sur quoi nous basons-nous pour énoncer ces cinq faits stylisés? Le tableau 1 fournit une réponse à cette question. L'une des grandes leçons à tirer est que toute explication de la hausse des prix des logements capable de résister à un examen critique devra tenir compte : i) des différences de revenus entre les ménages; ii) du fait que les propriétés dont le prix a le plus augmenté sont aussi les plus chères; iii) des différences relatives dans l'offre de copropriétés et de maisons individuelles; iv) des différences entre les villes, dans une certaine mesure.

Notre analyse fait cependant ressortir une distinction importante : alors que les prix des maisons individuelles plus chères ont augmenté plus que les autres, l'offre s'est adaptée principalement par l'ajout d'appartements en copropriété, qui sont souvent moins chers.

Ces faits stylisés pourraient toutefois cacher des tendances plus lourdes. Par exemple, une baisse des taux d'intérêt accroît l'abordabilité du logement dans l'ensemble du pays. Or, si les perspectives de croissance économique à Toronto ou à Vancouver sont plus fortes qu'ailleurs ou si l'offre est plus limitée dans certaines villes, l'élément commun – les bas taux d'intérêt – n'a pas le même effet d'une ville à l'autre.

2.2.6 Ces faits soulignent des différences avec d'autres pays

Même si nous tentons, dans la suite du présent document, d'analyser divers facteurs compatibles avec ces faits stylisés, il faut souligner que ces faits au Canada se distinguent clairement de la situation qui prévaut dans d'autres pays. Les faits stylisés n^{os} 2 et 3 indiquent que les logements plus chers sont ceux dont les prix augmentent à Vancouver et à Toronto. Cela diffère grandement de la situation qui prévalait aux États-Unis avant la dernière récession. Dans ce cas, les hausses de prix avaient été plus prononcées dans les fourchettes de prix inférieures et intermédiaires (Landvoigt *et al.*, 2015, et Mian et Sufi, 2014).

Il faut éviter de tirer trop de conclusions des nombreuses recherches menées récemment sur le marché de l'habitation d'avant la dernière récession aux États-Unis⁷. Un autre exemple de différence sur le plan international a été relevé en Suède; selon *The Economist*, le prix des appartements a augmenté plus que celui des maisons dans ce pays, contrairement à ce qui s'est passé à Vancouver⁸.

⁷ En effet, il est possible que l'analyse de Poterba (1984, 1991) portant sur les années 1970 soit plus pertinente étant donné la situation canadienne actuelle.

⁸ <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21677671-house-prices-sweden-continue-soar-regulators-despair-home-where>, 7 novembre 2015.

Tableau 1 : Les faits stylisés et comment ils expliquent la hausse des prix des logements

FAIT STYLISÉ CLÉ	DIFFICULTÉ DE DONNER UNE EXPLICATION CLASSIQUE	CONSÉQUENCE POSSIBLE
N° 1 : Le marché de l'habitation canadien varie selon la RMR	1. Il faut aller au-delà des explications classiques, comme l'effet d'une baisse des taux d'intérêt, parce que les effets varient selon la RMR.	1. Il faut examiner les conditions locales, comme l'offre et la demande, les commodités, la géographie, etc.
N° 2 : La hausse des prix à Vancouver et à Toronto est attribuable aux propriétés plus chères	1. Il est peu probable que le nouvel immigrant moyen influe sur les prix des logements, car son revenu moyen est inférieur à celui du citoyen moyen né au Canada. Il n'est pas certain que l'immigration visée par les programmes ciblant les gens d'affaires soit suffisamment importante. 2. Il sera difficile de concilier avec ce fait les explications qui ne tiennent pas compte des effets sur la répartition ou de l'hétérogénéité des ménages.	1. Cela pourrait s'expliquer par la croissance des revenus, l'inégalité de la richesse et la croissance économique. 2. Cela semble signaler que l'offre de propriétés chères est insuffisante.
N° 3 : La hausse des prix à Vancouver et à Toronto tient au fait que le prix des maisons individuelles dépasse celui des copropriétés	1. Il est difficile d'expliquer la hausse des prix par la demande des investisseurs. Les Canadiens ont toujours eu tendance à louer des appartements, et le prix des copropriétés n'a pas augmenté autant que le prix des maisons.	1. Cela semble indiquer que les ménages à revenu élevé passent de la copropriété à l'achat d'une maison individuelle. 2. Cela semble signaler une insuffisance de l'offre de maisons individuelles, mais non de copropriétés.
N° 4 : Il y a augmentation de l'offre d'appartements en copropriété par rapport à celle de maisons individuelles	1. Il y a là un pur effet de demande; autrement, les prix des deux types de logements augmenteraient de façon semblable.	1. Produire des maisons individuelles est moins rentable que produire des copropriétés.
N° 5 : L'augmentation de la demande de propriétés venant des investisseurs fournit au marché des logements locatifs de meilleure qualité	1. Encore une fois, la hausse du prix des maisons individuelles ne cadre pas avec cette explication.	1. Insuffisance de l'offre sur le marché des logements de grande qualité construits expressément pour la location. 2. Effet normal d'une baisse des taux d'intérêt.

2.3 QUELLE STRATÉGIE A ÉTÉ MISE EN ŒUVRE POUR ANALYSER LES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES PRIX DES LOGEMENTS?

Dans la présente analyse, nous poursuivons un objectif ambitieux. Il nous a été demandé non seulement de cerner les facteurs qui sous-tendent les prix des maisons, mais aussi de déterminer lesquels sont les plus importants. Nous avons abordé ce défi en puisant à diverses sources de données afin de mieux comprendre l'évolution des prix des logements dans les villes canadiennes. Notre principale approche – expliquée au chapitre 3 – consistait à examiner la relation macroéconomique entre les prix moyens des logements dans une ville et des variables comme les taux d'intérêt, les flux de population et le revenu disponible. Nous avons également pris d'autres mesures pour étudier l'incidence de l'accroissement de l'offre de crédit. Nous en sommes arrivés à la conclusion que ces variables influent considérablement sur les prix des logements au Canada. Nous avons toutefois constaté qu'un écart notable demeure, d'où la nécessité de nous pencher plus en détail sur l'offre de logements.

Afin d'évaluer les facteurs pouvant expliquer l'écart qui persiste entre le prix prévu par notre modèle et la variation réelle du prix, nous avons employé une panoplie d'approches. Les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la demande sont présentés au chapitre 4 et évalués statistiquement au chapitre 5. Les facteurs qui influencent l'offre ou sur lesquels nous disposons de peu de données sont examinés aux chapitres 6 et 7.

2.4 À QUELS DÉFIS NOUS SOMMES-NOUS HEURTÉS AU COURS DE NOTRE ANALYSE?

La tâche d'analyser l'effet de ces facteurs s'est révélée difficile pour plusieurs raisons. D'abord, bien que notre analyse se fonde sur la théorie microéconomique, il n'y a pas de modèle théorique établi qui explique tous les aspects des prix des maisons dans chaque ville.

Dans leur examen des nombreux rapports de recherche macroéconomique sur le logement publiés depuis la crise, Piazzesi et Schneider (2016) notent, par exemple, qu'« il reste un important point non résolu, celui de la volatilité des prix des maisons lors du récent épisode d'expansion-récession, mais pas seulement pendant cette période ». Dans certains cas, des structures théoriques auraient pu être utilisées, mais il semble que certaines formes de données faisaient défaut au Canada.

Dupuis et Zheng (2010) examinent les marchés de l'habitation canadiens aux échelons national et provincial. Pour appliquer leur approche, il nous faudrait cependant des données annuelles fiables sur le parc de logements, ce que nous n'avons pas au niveau des RMR. La SCHL s'affaire à corriger ce problème, et nous avons établi une bonne approximation du travail dans le présent rapport.

Données manquantes : le parc de logements

Les prix sont au centre de notre analyse. Des données historiques détaillées sur les prix des différents types de logements, sur une longue période de temps, nous fourniraient de nombreuses indications utiles. Il nous faudrait également des données qui portent sur une période de temps suffisante pour assurer une rigueur statistique. Cette importante lacune dans les données a nui, dans une certaine mesure, à nos analyses. Nous craignons en outre que cette lacune s'aggrave étant donné que de nombreux ménages se passent maintenant des services des courtiers immobiliers traditionnels et effectuent eux-mêmes la transaction, ce qui pourrait affaiblir la qualité des sources de données.

Données manquantes : manque de séries de données sur les prix historiques portant sur un nombre de périodes suffisant pour permettre une analyse statistique

Dans le cadre de nos analyses, nous avons adapté les mesures fournies par la base de données de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI) afin de mieux les intégrer aux limites géographiques déclarées à l'échelle des RMR. Plus particulièrement, les municipalités qui sont considérées faire partie de grandes régions métropolitaines, selon la définition des chambres immobilières, ne correspondent pas aux limites des régions métropolitaines de recensement (RMR) de Statistique Canada.

Même si les limites géographiques peuvent être semblables, elles ne sont pas exactement les mêmes. La SCHL et Statistique Canada présentent toutes deux leurs mesures en fonction des limites des RMR. En revanche, l'ACI définit les limites en termes de « grandes régions métropolitaines ». C'est le cas de Vancouver, notamment.

Données manquantes : manque d'uniformité dans les limites géographiques déclarées

Voici quelques autres lacunes dans les données sur les prix :

1. L'importance des travaux de rénovation entrepris par les propriétaires-occupants pour améliorer la qualité de leurs logements. Les rénovations font augmenter les prix des logements, mais cette augmentation est liée à l'amélioration de la qualité du logement, et non aux conditions générales du marché. La prise en compte de la qualité pourrait réduire les hausses de prix des habitations avec le temps. La séparation de ces écarts de prix permettrait de mieux comprendre les conditions du marché sous-jacent.
2. Les indications selon lesquelles, pour attirer les ménages qui investissent dans des logements en copropriété, la taille moyenne de ces logements a diminué. Ainsi, le rajustement des prix des copropriétés en fonction de la qualité pourrait indiquer une tendance plus lourde.

Données manquantes : indexation complète de la qualité dans les prix des logements

D'un point de vue statistique, nous sommes forcément limités au Canada par le nombre relativement faible de grandes villes canadiennes par rapport aux États-Unis. Il est plus facile d'établir des statistiques fiables lorsqu'on dispose d'un nombre élevé d'observations, comme c'est le cas pour les villes des États-Unis.

ANNEXE : RÉPARTITION DES HAUSSES DE PRIX

La répartition des prix donne accès à de l'information importante susceptible d'expliquer l'évolution des prix. Nous avons donc étudié les données des transactions fournies par Teranet pour l'Ontario et l'Alberta, par JLR pour Montréal et par Landcor pour la Colombie-Britannique. Par souci de clarté, nous présentons les données des années 2008, 2012 et 2016. Nous examinons la répartition des prix des maisons individuelles et des appartements ainsi que la répartition d'ensemble (qui englobe les autres types de logements, comme les maisons en rangée).

Dans notre analyse préliminaire, nous avons examiné deux approches pour étudier les variations de prix : 1) la centralisation de toutes les données d'une ville et 2) l'utilisation de la méthode d'estimation de Case-Shiller, qui utilise l'indice du prix des logements à ventes répétées pour estimer le prix entre deux périodes de vente. Dans la première approche, les ventes annuelles portent sur plusieurs types de logements. Avec la méthode Case-Shiller, nous contrôlons les ventes en fonction du type de logement afin de maintenir la qualité du logement. En principe, cette approche suppose que la répartition des logements ne change pas dans le temps. Toutefois, nos résultats finaux ne signalent pas de différences importantes entre les deux approches. Pour cette raison, puisque la taille de l'échantillon est suffisamment grande, nous nous concentrons sur les résultats de la première approche.

À partir de ces données, nous avons effectué une estimation par noyau afin de voir si les courbes de prix des logements avaient changé dans le temps. Les résultats de notre analyse sont présentés dans les pages qui suivent. La conclusion la plus nette de ces données est que la distribution des prix des maisons individuelles s'est déplacée à droite, tant à Toronto qu'à Vancouver. Par conséquent, la distribution des prix de toutes les propriétés s'est également déplacée à droite. La distribution des prix est demeurée assez constante à Calgary et à Edmonton, quoique les médianes aient diminué après le choc pétrolier.

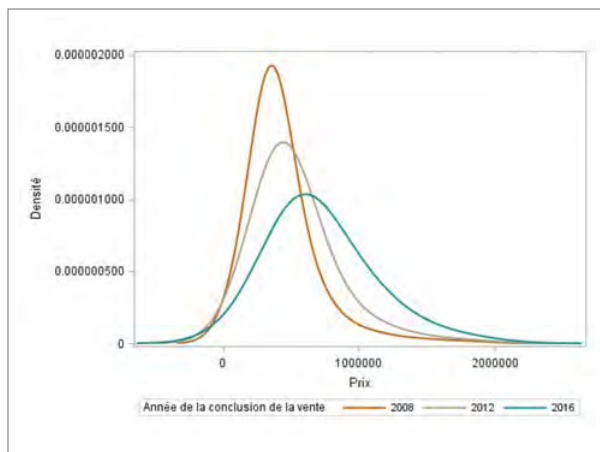
Le tableau 2 présente une analyse plus poussée des données brutes, notamment la croissance moyenne des prix annuels pour divers points de la courbe de distribution des prix des logements, par type de logement, à Toronto et à Vancouver. L'augmentation des prix a été relativement constante, quel que soit le type de logement, mais elle a été plus importante dans le haut de la courbe de distribution pour les appartements à Vancouver. Un point plus frappant des données est que la distribution des prix des maisons individuelles a davantage augmenté que celle des appartements. En jargon technique, cela laisse entendre que les maisons individuelles et les appartements ne sont pas des substituts parfaits.

Tableau 2 : Hausse moyenne des prix, selon le centile et le type de logement, à Vancouver et à Toronto

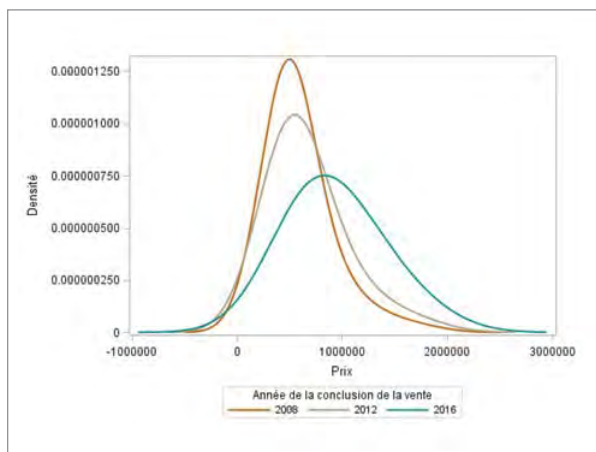
	TYPE DE LOGEMENT	HAUSSE ANNUELLE MOYENNE DES PRIX, 2008-2016		
		10 ^e CENTILE	MÉDIANE	90 ^e CENTILE
Toronto	Maisons individuelles	9,0 %	9,0 %	9,3 %
	Appartements	5,7 %	5,6 %	6,1 %
	Tous les logements	7,0 %	8,6 %	9,8 %
Vancouver	Maisons individuelles	9,3 %	8,8 %	10,7 %
	Appartements	0,4 %	2,3 %	3,9 %
	Tous les logements	2,3 %	7,2 %	10,4 %

Source : Calculs de la SCHL fondés sur les données de Teranet, JLR et Landcor

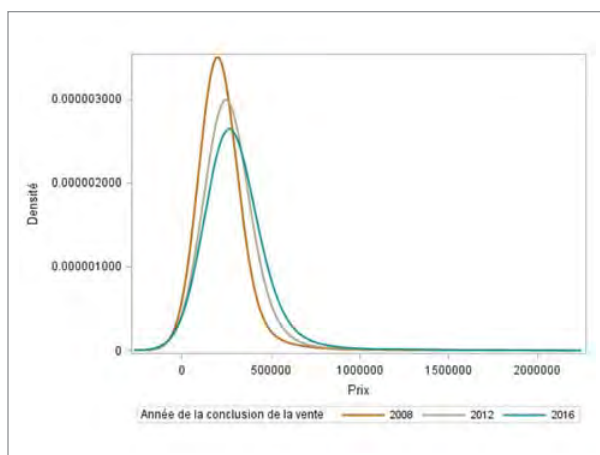
Prix d'une maison individuelle à Toronto



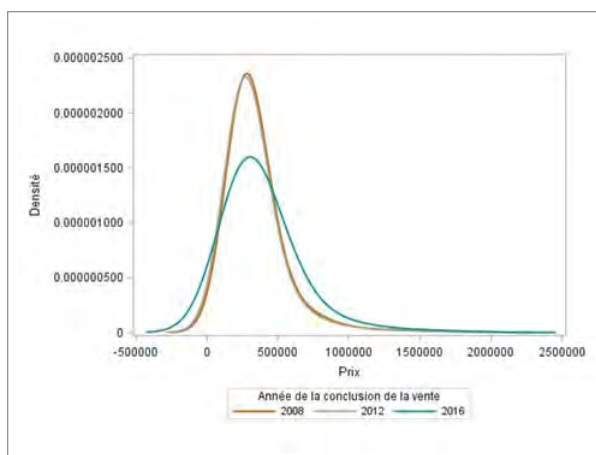
Prix d'une maison individuelle à Vancouver



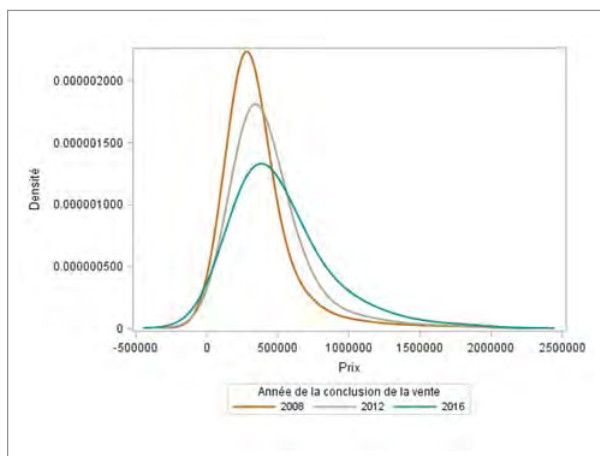
Prix d'un appartement en copropriété à Toronto



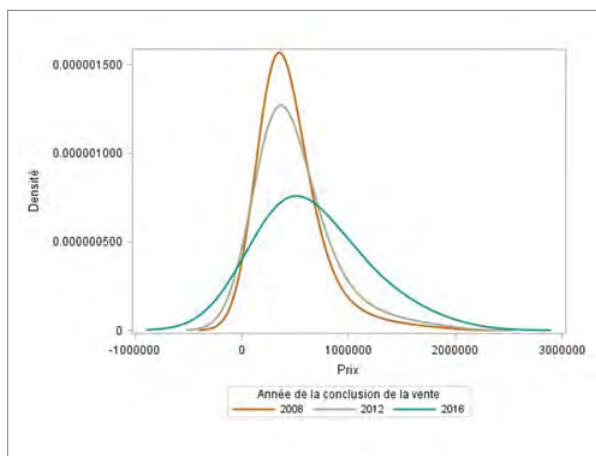
Prix d'un appartement en copropriété à Vancouver



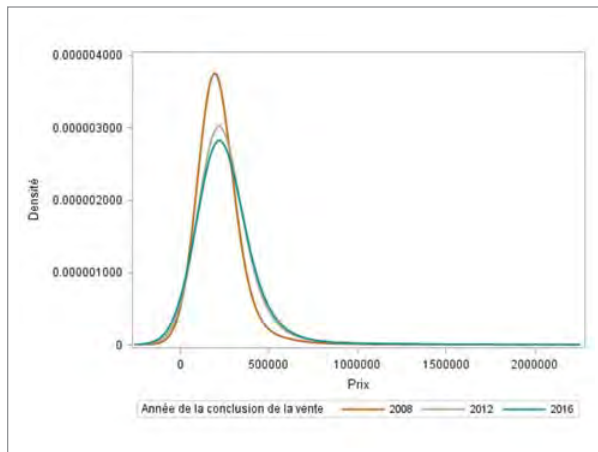
Prix pour l'ensemble des propriétés à Toronto



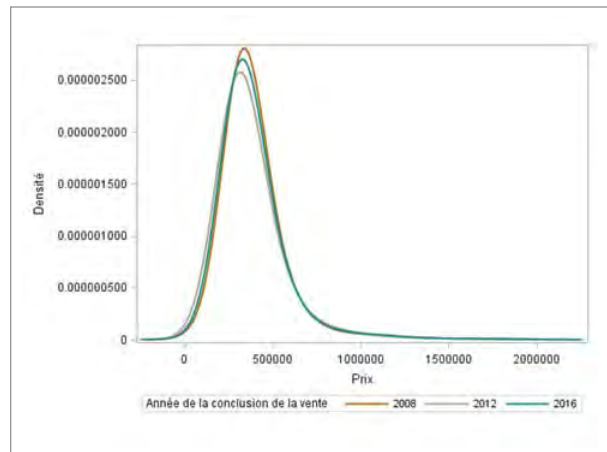
Prix pour l'ensemble des propriétés à Vancouver



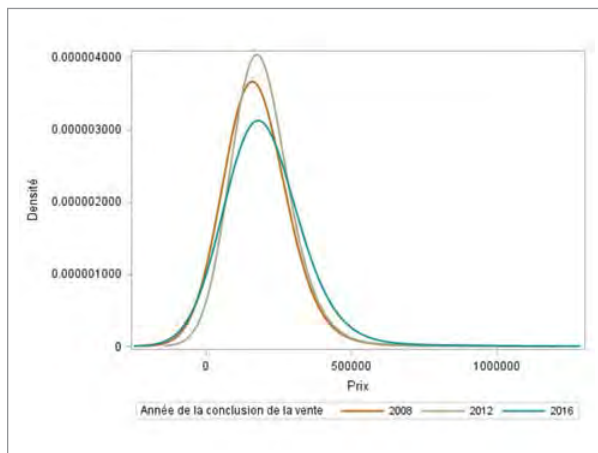
Prix d'une maison individuelle à Montréal



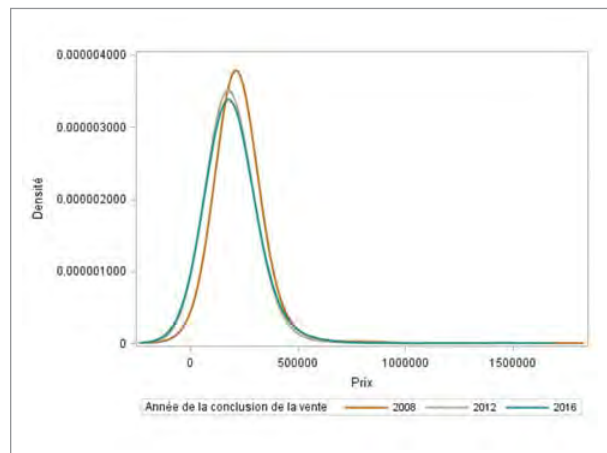
Prix d'une maison individuelle à Calgary



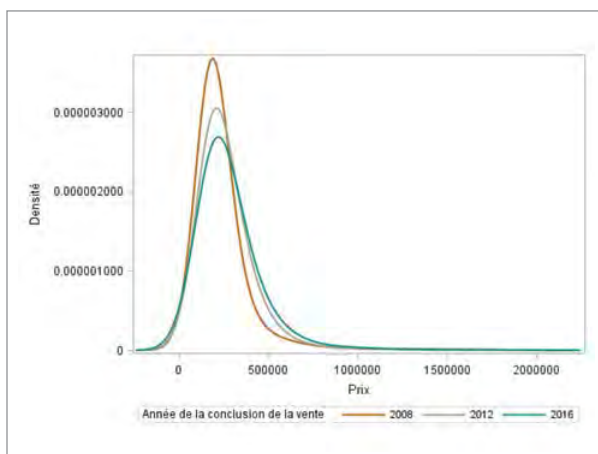
Prix d'un appartement en copropriété à Montréal



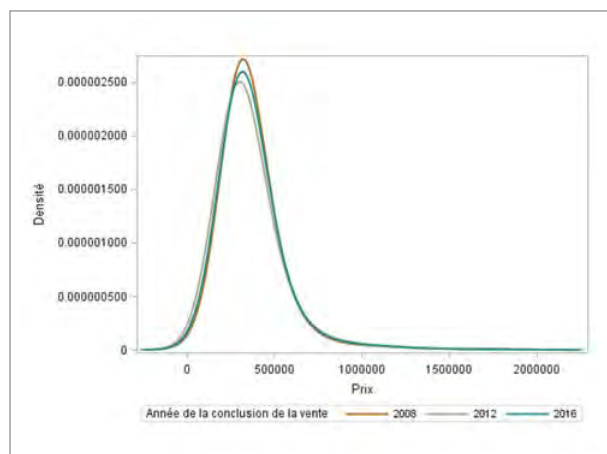
Prix d'un appartement en copropriété à Calgary



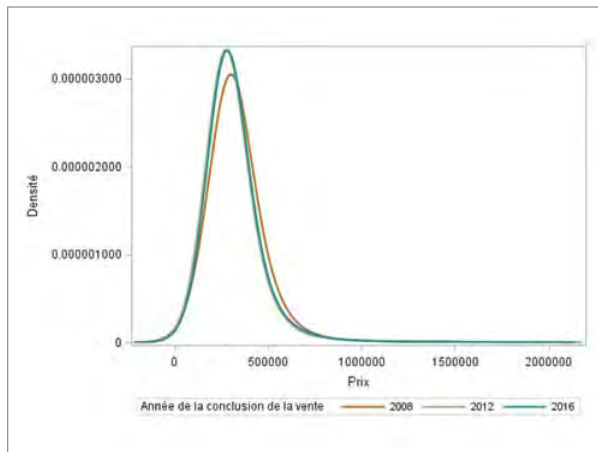
Prix pour l'ensemble des propriétés à Montréal



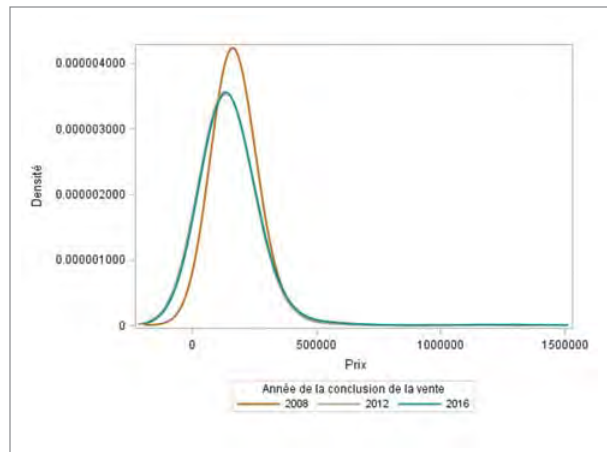
Prix pour l'ensemble des propriétés à Calgary



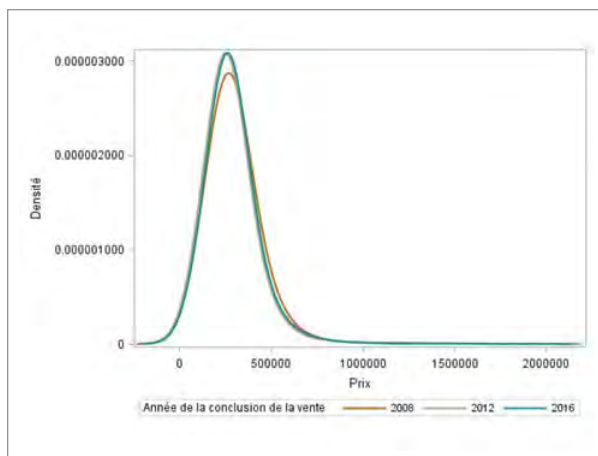
Prix d'une maison individuelle à Edmonton



Prix pour l'ensemble des propriétés à Edmonton



Prix d'un appartement en copropriété à Edmonton



3 Les prix des logements selon une approche économétrique

OBJECTIFS :

- Examiner des méthodes de modélisation et d'estimation ainsi que leurs forces et faiblesses.
- Présenter et estimer un modèle standard des flux et des stocks afin d'étudier les prix des logements dans les cinq grandes régions métropolitaines de recensement (RMR).
- Montrer la similarité des résultats entre les différentes méthodes d'estimation.
- Construire des variables instrumentales (VI) pour établir le revenu disponible réel et la population de jeunes adultes en tenant compte du problème d'endogénéité qui pourrait surgir. L'estimation des VI semble indiquer que les prix des logements s'expliquent par le revenu, la population de jeunes adultes, les taux hypothécaires et les commodités locales.

CONSTATATIONS CLÉS :

- La spécification parcimonieuse adoptée dans la présente étude est fiable parce que l'estimation de cointégration est compatible avec les longues séries de données chronologiques.
- Nous croyons donc que l'estimation des tendances macroéconomiques appliquées aux villes est généralement fiable.

3.1 INTRODUCTION

Dans le présent chapitre, nous examinons l'approche économétrique la plus courante pour estimer les prix des logements au Canada. Bien qu'il existe de nombreuses approches économétriques en théorie, nous sommes limités par les données disponibles et les questions de départ. Pour notre analyse, on nous a précisément demandé d'examiner l'évolution des prix dans plusieurs villes canadiennes au fil du temps (et non les taux de croissance). Étendre notre analyse à d'autres RMR nous aurait été difficile compte tenu des données disponibles. Pour des raisons statistiques, nous sommes par conséquent contraints d'examiner relativement peu de RMR, mais pour lesquelles nous disposons d'observations sur une assez longue période (dans notre jargon, nous parlons de petit N et de grand T).

Cette structure de données nous incite généralement à adopter des méthodes d'estimation fondées sur les séries chronologiques plutôt qu'une approche axée sur les données en panel (où les observations transversales seraient plus nombreuses, mais se feraient sur une période plus courte). Depuis plusieurs années, la SCHL publie les résultats de son rapport *Évaluation du marché de l'habitation* (EMH) suivant la méthode des séries chronologiques. À l'avenir, grâce au nouveau programme Statistiques du logement au Canada de Statistique Canada, les méthodes de données en panel seront envisageables. Avec les nouvelles technologies, nous pensons également pouvoir utiliser plus d'approches axées sur les « mégadonnées ». Il faudra cependant beaucoup de temps pour obtenir suffisamment de données historiques; entre-temps, les méthodes axées sur les séries chronologiques restent incontournables.

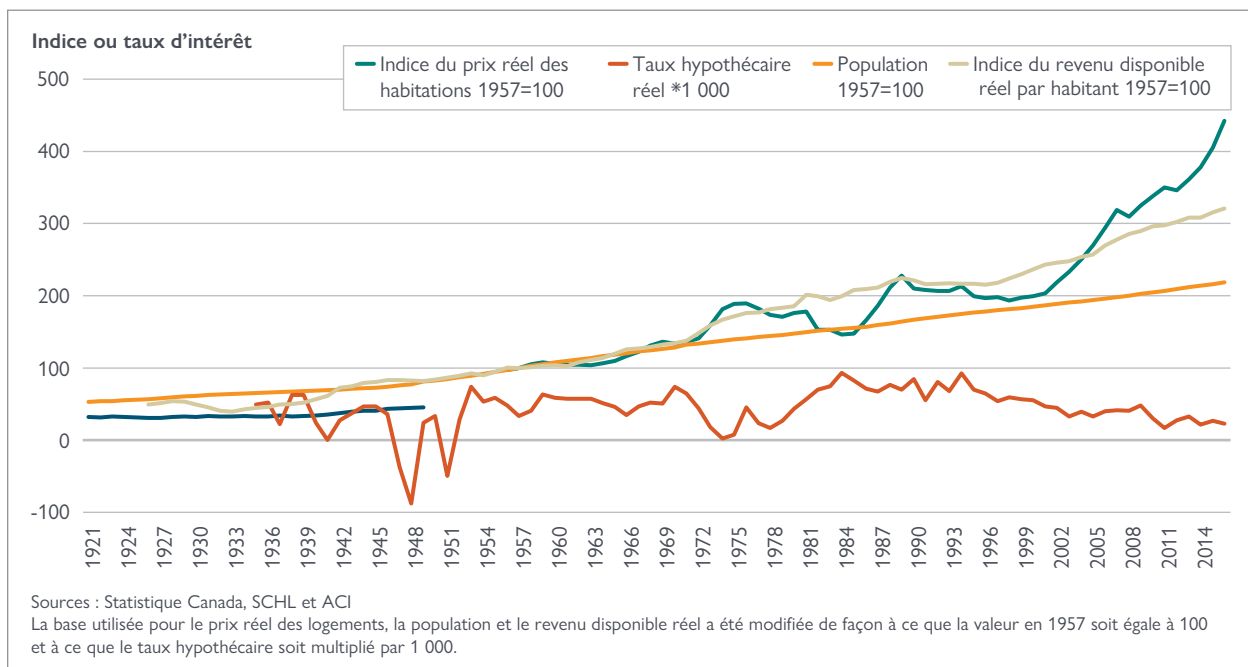
Bien que l'approche des séries chronologiques reste la principale méthode d'estimation utilisable pour l'instant, nous tentons, dans le présent chapitre, d'établir la crédibilité et la fiabilité de notre approche et de préparer le terrain pour l'analyse faite dans le reste du rapport. Nous présentons toutefois les principaux résultats de l'analyse des données en panel, à titre de vérification de la fiabilité.

Nous commençons par regarder de plus près les données historiques sur les prix des logements au Canada. S'il y a un prix que nous connaissons depuis très longtemps, c'est bien celui des habitations. Nous examinons les propriétés statistiques des techniques d'estimation de base. Nous élaborons ensuite une approche exhaustive pour examiner simultanément l'offre et la demande, et nous en mesurons la fiabilité à l'aide des techniques des données en panel, dans la mesure du possible. En procédant ainsi, nous sommes convaincus que la version simplifiée de ces modèles nous fournit des résultats valides. Nous utilisons donc cette méthode dans le reste du rapport.

3.2 COMPRENDRE LES PRIX DES LOGEMENTS AU CANADA : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

L'historique des prix des logements fait ressortir des caractéristiques clés à considérer au moment de choisir un modèle économétrique. Notre fouille des archives nous a permis de recueillir des données historiques sur les prix des logements et des indicateurs connexes sur près d'un siècle. La figure 10 montre le prix des logements, le revenu disponible par habitant, le taux hypothécaire et la population au Canada. Les données sont corrigées en fonction de l'inflation, s'il y a lieu.

Figure 10 : Prix des logements, population, revenu et taux hypothécaire, Canada, 1921-2016



Nous avons utilisé plusieurs ensembles de données pour construire le modèle des prix historiques des logements. Les données sur les prix des habitations au Canada entre 1921 et 1949 proviennent de Firestone (1951)⁹. Ces points de données ne correspondent pas aux prix de vente réels, mais plutôt à la valeur de remplacement estimée. Les données sur les prix pour la période 1956-1980 sont tirées des rapports annuels (1977 et 1980) de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI). Notons que les prix des années 1956 à 1975 portent sur l'ensemble des transactions MLS®. En fait, il n'existait pas de données sur la répartition par type de propriété résidentielle avant 1975. Les données sur les prix des propriétés résidentielles MLS® pour la période 1980-2016 sont fournies par l'ACI.

⁹ Les points de données sont tirés du tableau 18, à la page 99 du rapport de Firestone (1951).

La SCHL a publié plusieurs rapports étudiant les prix historiques des logements. Firestone (1951) fournit une analyse détaillée pour la période 1921-1949. Miron et Clayton (1987) ont étudié les prix des logements pendant la période 1945-1985, tandis que le rapport *De locataire à acheteur* (1998) porte sur la période 1970-1997. Le présent rapport met l'accent sur la période 2010-2016, mais s'appuie abondamment sur les données historiques.

La figure 10 illustre plusieurs caractéristiques clés à considérer au moment de modéliser les marchés de l'habitation du Canada :

1. Les prix des logements au Canada suivent nettement une tendance à la hausse. Comme dans l'étude de la production économique (PIB), il est primordial de distinguer la tendance à long terme des fluctuations à court terme dans l'étude des prix des logements. La tendance à long terme des prix des logements est vraisemblablement déterminée par des facteurs fondamentaux, tels que le revenu, la population et le taux hypothécaire, tandis que les fluctuations à court terme sont probablement plus touchées par les attentes, les déplacements de la demande et les chocs temporaires.
2. Il existe une relation à long terme entre les prix des habitations et les facteurs fondamentaux que sont la population, le revenu et le taux hypothécaire. Le fait d'incorporer les prix des logements dans un modèle de cycle économique réel, comme l'a fait Iacoviello (2005), et de permettre une croissance de la population nous montre qu'à long terme, la hausse des prix des logements peut être influencée par le revenu, la population et le taux hypothécaire quand l'offre de terrains est fixe. D'autant plus qu'en suivant la même tendance, ces variables dénotent la présence d'une cointégration. Par conséquent, la principale approche que nous utilisons dans le présent rapport est l'analyse de cointégration, qui tient compte de la population, du revenu et du taux hypothécaire pour expliquer l'évolution à long terme des prix des logements.
3. Les prix des logements fluctuent autour de la tendance, et un écart important par rapport aux variables fondamentales indique souvent que nous sommes en présence de surévaluation. Contrairement au marché américain, le marché canadien n'a pas subi de correction de plus de 30 % du prix des habitations, exprimée par une bosse. Cette situation peut sans doute s'expliquer par le processus de correction unique du marché de l'habitation canadien et les politiques macroprudentielles.
4. L'écart entre les prix des logements et les variables fondamentales semble avoir augmenté depuis 2010. Avant que le taux d'urbanisation n'atteigne 76 %, au début des années 1970, les prix des logements évoluaient au même rythme que les variables fondamentales. En règle générale, selon l'expérience des pays développés, lorsque le taux d'urbanisation d'un pays atteint 75 %, on est à un moment décisif qui marque la fin des « grands cycles » des prix des logements. Le seuil de 75 % est également le point où le taux de croissance annuel composé des prix des habitations culmine. Entre 1980 et 2000, les prix des logements fluctuaient à l'intérieur d'un certain intervalle de revenu disponible et de population. Depuis 2004, les prix n'atteignent pas le haut de l'intervalle de revenu disponible, et l'écart s'est creusé, en particulier depuis 2010. En fait, c'est la première fois depuis 1921 que l'écart est aussi élevé. Cette observation montre à quel point il est important de nous attarder à la période 2010-2016.

Même si les séries de données historiques des cinq grandes RMR du Canada sont plus courtes, les caractéristiques clés mentionnées ci-dessus tiennent toujours. Afin de refléter ces caractéristiques, nous utilisons l'analyse de cointégration pour étudier la tendance à long terme des prix des logements et les modèles à correction d'erreurs (ECM) qui permettent d'atteindre des déséquilibres dans un marché de l'habitation afin d'étudier les fluctuations à court terme. De plus, nous présentons un modèle des flux et des stocks qui sert de cadre d'analyse pour saisir certaines caractéristiques uniques des marchés de l'habitation. Ce modèle nous sert également de point de départ pour nos estimations économétriques.

3.3 MODÈLE DES FLUX ET DES STOCKS

Le marché de l'habitation est plutôt unique, et nous devons tenir compte de plusieurs caractéristiques pour le modéliser. D'abord, les logements sont très durables : ils peuvent durer plusieurs décennies, voire des siècles. Ensuite, l'un des déterminants de l'offre est le parc de logements existants. Au Canada, les logements neufs représentaient seulement 1,4 % du parc immobilier total en 2016, tandis que les ventes de maisons existantes en représentaient 3,8 %.

Ensuite, les habitations jouent un double rôle : elles sont à la fois un bien de consommation et un actif. En tant que bien de consommation, c'est leur utilisation qui a de l'importance, tandis qu'en tant qu'actif, c'est la propriété qui compte. Le marché qui s'intéresse à l'utilisation des logements est le marché immobilier, qui s'apparente au marché des autres biens et services; le marché qui s'intéresse au logement comme actif est le marché de la propriété, qui ressemble au marché des actifs ou des capitaux.

Par conséquent, pour analyser le marché de l'habitation, nous devons examiner les flux et les stocks. Dans la théorie standard du modèle des flux et des stocks, qui suit, la demande sur le marché immobilier vient des occupants ou des utilisateurs d'espace, qu'il s'agisse de locataires ou de propriétaires. À l'opposé, l'offre de logements est déterminée par le marché des actifs, composé principalement du parc immobilier. Le loyer correspond au coût d'utilisation du logement. La demande d'espace dépend du loyer, du revenu, du nombre de ménages, etc. Dans le marché des actifs, le prix des logements dépend du nombre de ménages souhaitant devenir propriétaire et du nombre d'unités qu'il est possible d'acheter. Le désir d'être propriétaire est déterminé à la fois par les loyers attendus ou le ratio loyer-prix de vente et les autres rendements attendus.

Prenons S , le parc immobilier, P , le prix réel des logements, et X_1 , le vecteur des variables exogènes déterminant la demande de services immobiliers (ou l'utilisation de logements). L'équilibre du marché de la propriété s'établit lorsque la demande de services immobiliers $D(X_1, P)$ est égale à l'offre, S :

$$D(X_1, P) = S \quad (1)$$

Le parc immobilier s'agrandit lentement et se déprécie graduellement. Son agrandissement est coûteux, long et sujet aux contraintes de l'offre (contraintes réglementaires ou géographiques et coûts de main-d'œuvre, par exemple). L'offre de biens résidentiels neufs provient de la construction, $C(X_2, P)$, qui dépend du prix de l'actif résidentiel par rapport au coût de remplacement ou de construction, X_2 . Parmi les facteurs qui déterminent la manière dont la construction réagit aux changements de prix, mentionnons les goulots d'étranglement dans le secteur de la construction, les pénuries de terrains et d'autres obstacles qui limitent l'aménagement. Soit δ , le taux de dépréciation du parc immobilier. Le parc de logements évolue selon la loi du mouvement, comme suit :

$$\Delta S = C(X_2, P) - \delta S \quad (2)$$

Le modèle standard des flux et des stocks qui sert souvent d'estimation dans les études consiste en un système de deux équations, (1) et (2) (voir ci-dessous). Alors que la plupart des études estiment simultanément les deux équations, quelques-unes en estiment une seule, soit une forme réduite dérivée des équations (1) et (2). Égaliser les équations (1) et (2) a toutefois tendance à créer de la confusion. Des études considèrent que $D(X_1, P)$ correspond à la demande de logements et $C(X_2, P)$, à l'offre. Cette approche est cependant quelque peu problématique, parce que la demande s'applique à des logements existants et des logements neufs, alors que $C(X_2, P)$ représente seulement l'offre de logements neufs. L'offre $C(X_2, P)$ est égale à δS seulement à l'état stationnaire, lorsque la dépréciation est égale aux achèvements. Dans ce cas-là, l'équation d'équilibre général (lorsque $\Delta S=0$) est :

$$D(X_1, P) = \frac{C(X_2, P)}{\delta} \quad (3)$$

Sinon :

$$D(X_1, P) = \frac{C(X_2, P) - \Delta S}{\delta} \quad (4)$$

Par conséquent, sans imposer l'état stationnaire, l'équation (4) est l'équation d'équilibre général dérivée des équations (1) et (2).

3.4 EXAMEN SOMMAIRE DES MÉTHODES ÉCONOMÉTRIQUES

La littérature fournit trois grandes approches pour estimer le modèle des flux et des stocks :

1. Estimer à partir du modèle des flux et des stocks, en appliquant simultanément une équation de la demande et une équation de l'offre (Case, 1986, DiPasquale et Wheaton, 1994 et Caldera et Johansson, 2013).
2. Estimer à partir d'une seule équation de la demande tout en contrôlant les facteurs de l'offre, tels que les mises en chantier, le nombre de logements en stock et les coûts de construction (Mankiw et Weil, 1989, Hilber et Vermeulen, 2016 et Monnet et Wolf, 2017).
3. Estimer à partir d'un modèle vectoriel autorégressif structurel (SVAR) ou d'un modèle vectoriel à correction d'erreurs (VECM) (Tsatsaronis et Zhu, 2004).

Chaque approche a ses forces et ses faiblesses. La première exige des données sur le parc de logements, les coûts de construction et les mises en chantier. Analyser les dynamiques des prix immobiliers dans un cadre macroéconomique requiert des données annuelles ou trimestrielles qui, dans certains cas, ne peuvent être recueillies que lors de recensements effectués peu fréquemment. Par exemple, les données sur le parc immobilier des RMR au Canada proviennent exclusivement du recensement, qui est effectué tous les cinq ans. Dans ce cas, estimer une équation de la demande en contrôlant les facteurs de l'offre – la deuxième approche – est une solution de rechange en l'absence de certaines variables.

Néanmoins, le problème qu'ont en commun ces deux approches est le biais de simultanéité associé au fait que les prix des logements pourraient influencer sur le revenu et la structure de la population. Une façon de résoudre ce problème d'endogénéité consiste à repérer les chocs exogènes ou à utiliser des variables instrumentales. Le repérage des chocs exogènes est une méthode prisée, mais la difficulté consiste à déterminer si les chocs sont véritablement exogènes. Une autre option est d'utiliser le modèle SVAR ou le modèle VECM, qui ont l'avantage d'éliminer le biais de simultanéité sans recourir aux variables instrumentales. Par contre, le point faible de ces deux méthodes est qu'elles exigent de poser des hypothèses d'identification.

Notre stratégie de modélisation consiste à adopter l'approche appropriée tout en tenant compte des principales caractéristiques des marchés de l'habitation. Il existe une relation à long terme entre les prix des logements au Canada et trois variables fondamentales : le revenu disponible, la population de jeunes adultes et le taux hypothécaire. Dans le cas qui nous occupe, la régression de cointégration est le meilleur choix, étant donné qu'elle examine la relation à long terme entre les variables. Statistiquement, l'estimation de cointégration est cohérente si le nombre de périodes est assez grand et si notre panel a un petit N mais un grand T . Il faut cependant noter que la régression de cointégration limite le nombre de variables dans la régression, parce que les variables doivent être cointégrées pour être incluses. Or, ajouter des variables risque d'entraîner un problème de multicollinéarité. La sélection des modèles devrait se faire avec soin. Une spécification parcimonieuse est préférable pour obtenir des résultats fiables.

Cela étant dit, nous effectuons nos vérifications de fiabilité de trois façons. Nous estimons d'abord le modèle des flux et des stocks simultanément, en construisant des séries pour le parc immobilier. Ensuite, nous réglons le problème d'endogénéité du revenu disponible et de la population de jeunes adultes en utilisant des variables instrumentales. Enfin, nous dégageons les problèmes liés à la validité du test de suridentification pour tester l'exogénéité des VI. Ces analyses montrent la fiabilité de la spécification parcimonieuse adoptée.

3.5 DONNÉES

Nous traitons plus en détail les données liées aux facteurs de la demande dans le prochain chapitre. Ici, nous nous concentrons sur les facteurs de l'offre. Nous disposons de données trimestrielles sur les logements mis en chantier et les logements achevés à partir de 1972. La SCHL mène son enquête chaque mois dans les RMR de plus de 50 000 habitants et chaque trimestre dans les agglomérations de plus petite taille.

Statistique Canada fournit plusieurs séries sur les coûts de construction. Les coûts de la construction résidentielle sont estimés à partir de l'Indice des prix de logements neufs (IPLN). Statistique Canada fait son enquête sur les prix de vente des maisons individuelles, des maisons jumelées et des maisons en rangée. Des pondérations distinctes sont estimées pour la composante maison et la composante terrain, la composante maison ayant trait aux coûts de construction. (Les coûts de la construction non résidentielle sont fournis directement par les constructeurs; les coûts de construction incluent le coût des matières et le coût de la main-d'œuvre.) Statistique Canada fournit également un indice des salaires syndicaux de la construction, qui est calculé à partir des conventions collectives négociées dans le secteur de la construction.

Étant donné que les coûts de la construction résidentielle sont pris en compte dans l'IPLN, ils suivent la même tendance et la même dynamique. En général, les coûts de construction ont baissé dans les années 1980, ont crû dans les années 2000 et ont reculé à partir de 2008. En tant que composante des coûts de construction, l'indice des salaires syndicaux de la construction suit une tendance similaire à celle du revenu disponible. Même s'ils sont recueillis directement auprès des constructeurs, les coûts de la construction non résidentielle suivent aussi une tendance analogue à celle observée pour les coûts de la construction résidentielle.

Les données sur les logements de chaque RMR sont limitées au Canada, vu l'absence de séries trimestrielles ou annuelles. Le recensement fournit des mesures du parc immobilier à un intervalle de cinq ans. Nous construisons les séries du parc immobilier en combinant les données de recensement avec les données sur les logements achevés, les logements convertis et les logements démolis. Plus spécifiquement, le nombre de logements en stock est calculé à l'aide d'une équation d'accumulation des stocks, en prenant le parc immobilier du Recensement de 2011 comme point de départ.

$$STOCKH_{i,t} = STOCKH_{i,t-1} + ACHÈVEMENTS_{i,t} + CONVERSIONS_{i,t} - DÉMOLITIONS_{i,t}$$

où $STOCKH_{i,t}$ représente le parc immobilier d'une RMR i au temps t , $ACHÈVEMENTS_{i,t}$ représente les logements achevés, $CONVERSIONS_{i,t}$ représente les logements convertis et $DÉMOLITIONS_{i,t}$ représente les logements démolis. Les Recensements de 2001, 2006 et 2011 fournissaient deux mesures pour les logements d'initiative privée : le nombre total de logements privés et le nombre de logements privés occupés par les résidents habituels. Dans tous les recensements antérieurs à celui de 2016, la mesure des logements occupés était égale au nombre total de ménages. Pour mesurer l'offre, nous avons pris le nombre total de logements privés, qui comprend les logements occupés et les logements vacants. Les séries construites sur le parc immobilier sont validées par les données du recensement précédent.

3.6 MODÈLE ÉCONOMÉTRIQUE

Afin de tenir compte des interactions entre la demande et l'offre sur les marchés de l'habitation, nous estimons le modèle des flux et des stocks au moyen de la méthode de régression sans corrélation apparente, comme suit :

3.6.1 Estimation au moyen de la régression sans corrélation apparente

Pour l'équation de la demande, nous utilisons la formule suivante :

$$PRIX_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 REVENU_{i,t} + \beta_2 POPJ_{i,t} + \beta_3 HYPOTH_{i,t} + \beta_4 (POP_{i,t-1} - STOCKH_{i,t-1}) + \beta_6 RMR_i + \varepsilon_{i,t}$$

où $PRIX_{i,t}$ représente le prix des logements d'une RMR i au temps t , $REVENU_{i,t}$ représente le revenu disponible réel des particuliers, $POPJ_{i,t}$ représente la population des 24-35 ans, $HYPOTH_{i,t}$ représente le taux d'hypothécaire réel sur 5 ans, $POP_{i,t}$ représente la population totale et $STOCKH_{i,t}$ représente le parc immobilier. À part le taux hypothécaire $HYPOTH_{i,t}$, les autres variables sont exprimées en logarithmes. $POP_{i,t} - STOCKH_{i,t}$ est donc égal au ratio de la population totale sur le parc immobilier; une variable de contrôle qui permet d'obtenir les effets de la taille des logements, tels que la baisse de la taille moyenne des ménages dans le temps. RMR_i est l'effet fixe à l'échelle de la RMR; il prend en considération les commodités locales.

Notre équation des flux et des stocks est la suivante :

$$MCHANTIER_{i,t} = \alpha_1 + \alpha_2 PRIX_{i,t-1} + \alpha_3 COÛTC_{i,t-1} + \alpha_4 VENTES_{i,t-1} + \alpha_5 (POP_{i,t-1} - STOCKH_{i,t-1}) + \alpha_6 RMR_i + v_{i,t}$$

où $MCHANTIER_{i,t}$ représente les mises en chantier, $COÛTC_{i,t-1}$ représente les coûts de construction et $VENTES_{i,t-1}$ représente les ventes. Toutes ces variables sont exprimées en logarithmes. Les variables décalées sont utilisées pour obtenir le processus décisionnel de mettre des logements en chantier à partir d'informations de la période précédente (les résultats sont fiables lorsqu'on utilise plutôt les variables de la même période). La période d'échantillonnage va du T1 1992 au T2 2016. Le point de départ est le T1 1992 parce que les données du Recensement de 1991 ont servi à construire les variables instrumentales et que certains points de données de 1991 sont mis de côté lorsque les données annuelles sont converties en données trimestrielles (voir les détails dans la sous-section qui suit).

3.6.2 Résultats

Dans le but de faire une comparaison, nous estimons le modèle des flux et des stocks à partir de l'approche simple des moindres carrés ordinaires (MCO) et de la régression sans corrélation apparente. L'hétéroscédasticité et l'autocorrélation des résidus ont été corrigées. Cependant, les statistiques t- ne sont pas différentes de celles provenant des écarts-types standards des MCO.

Les principaux résultats de l'estimation séparée obtenue par la méthode des MCO et de l'estimation par régression sans corrélation apparente sont présentés au tableau 3. Plusieurs observations s'en dégagent :

1. Les variables explicatives à long terme donnent des signes, comme prévu. Les prix des logements sont positivement corrélés au revenu et à la population de jeunes adultes, mais négativement corrélés au taux hypothécaire réel. Les mises en chantier sont positivement corrélées aux prix décalés des logements et aux ventes décalées, mais négativement corrélées aux coûts de construction décalés.
2. L'estimation de l'élasticité à long terme est très similaire à celles des MCO et de la régression sans corrélation apparente. Elle se situe bien dans la fourchette décrite dans la littérature.
3. Il n'y a pas de multicolinéarité, problème qui survient souvent lorsqu'on estime une forme réduite du modèle des flux et des stocks.

Tableau 3 : Estimation séparée obtenue par la méthode des MCO et estimation selon la régression sans corrélation apparente

(Les variables dépendantes sont le prix MLS® moyen réel exprimé en logarithmes pour l'équation de la demande et des stocks et les mises en chantier exprimées en logarithmes pour l'équation de l'offre et des flux, T1 1992-T2 2016, cinq RMR.)

VARIABLE INDÉP.	PRIX (MCO)	MISES EN CHANTIER (MCO)	PRIX (RÉGRESSION SANS CORRÉLATION APPARENTE)	MISES EN CHANTIER (RÉGRESSION SANS CORRÉLATION APPARENTE)
Revenu	1,55*** (18,49)		1,56*** (18,86)	
Population 25-34 ans	0,72*** (11,89)		0,70*** (12,27)	
Taux hypothécaire	-0,02*** (-6,09)		-0,02*** (-6,61)	
Prix décalé des logements		0,65*** (5,69)		0,74*** (6,58)
Coûts de construction décalés		-1,61*** (-5,99)		-1,66*** (-6,34)
Ventes décalées		1,05*** (15,92)		1,04*** (16,13)
Ratio population décalée - nombre décalé de logements en stock	-3,91*** (-11,67)	2,00** (2,32)	-3,85*** (-12,44)	2,34** (2,74)
Effets fixes à l'échelle de la RMR	Oui	Oui	Oui	Oui
Période d'échantillonnage	T1 1992 T2 2016	T1 1992 T2 2016	T1 1992 T2 2016	T1 1992 T2 2016
R-carré	0,94	0,82	0,94	0,82

Sources : Statistique Canada, Conference Board du Canada et SCHL. Note : Les statistiques t- sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

On peut aussi, comme cela se fait fréquemment, estimer une équation de la demande en contrôlant les facteurs de l'offre. Dans la spécification ci-dessus, nous utilisons le prix décalé des logements et le nombre décalé de logements en stock dans l'équation des flux, afin d'éviter le problème d'endogénéité des données actuelles, puisque les mises en chantier pourraient influencer sur les prix des logements. Cependant, si nous supposons que les variables sont déterminées de façon simultanée dans le système, le parc immobilier et le prix des logements pourraient être traités comme des variables endogènes.

Une fois le système d'équations simultanées résolu, nous obtenons l'équation suivante pour le prix des logements :

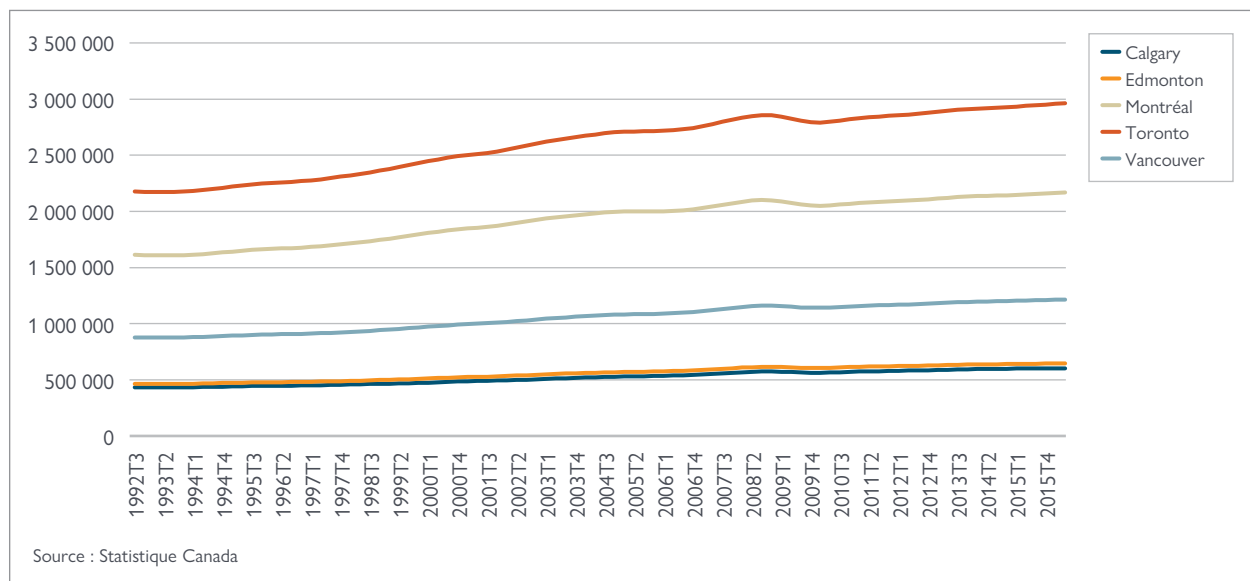
$$PRIX_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 REVENU_{i,t} + \gamma_2 POP_{i,t} + \gamma_3 HYPOTH_{i,t} + \gamma_4 MCHANTIER_{i,t} + \gamma_5 COÛTC_{i,t} + \gamma_6 RMR_i + \sigma_{it}$$

Le problème principal, une fois l'équation estimée, est la multicollinéarité. Dans nos données, les coûts de construction sont fortement corrélés au revenu et aux mises en chantier. La multicollinéarité qui en résulte pourrait faire gonfler les autres estimations. Pour cette raison, nous ne garderons pas cette approche. L'estimation simultanée du modèle des flux et des stocks nous permet de tenir compte des facteurs de l'offre sans entraîner de multicollinéarité.

Enfin, on peut essayer de contrôler directement l'endogénéité. Les prix des logements pourraient toutefois influencer sur le revenu et la structure de la population. Dans la présente sous-section, nous utilisons les variables instrumentales pour agir sur le problème d'endogénéité qui pourrait créer des estimations biaisées. Pour éviter le problème, nous construisons des variables instrumentales pour le revenu disponible réel et la population des 25-34 ans, nommées $CHOC_EMP_{i,t}$ et $CHOC_POP_{i,t}$, selon la méthode de Bartik (1991)¹⁰.

Le choc de la demande de main-d'œuvre, $CHOC_EMP_{i,t}$, utilisé pour identifier le revenu (figure 11) correspond au nombre pondéré d'emplois dans la RMR i au temps t si l'emploi, selon la composition sectorielle initiale en 1991, avait augmenté au taux de croissance national. Plus spécifiquement, nous multiplions le nombre d'emplois que comptait la RMR en 1991 dans chaque industrie (agriculture, extraction minière, fabrication, construction, services publics et services) par le taux de croissance de l'emploi dans cette industrie à l'échelle nationale de 1991 à 1992, afin d'obtenir le niveau d'emploi en 1992. Nous établissons le nombre d'emplois par industrie dans une RMR de façon récursive, au même rythme que le taux national. La somme donne le nombre total d'emplois dans la RMR.

Figure 11 : Choc de l'emploi

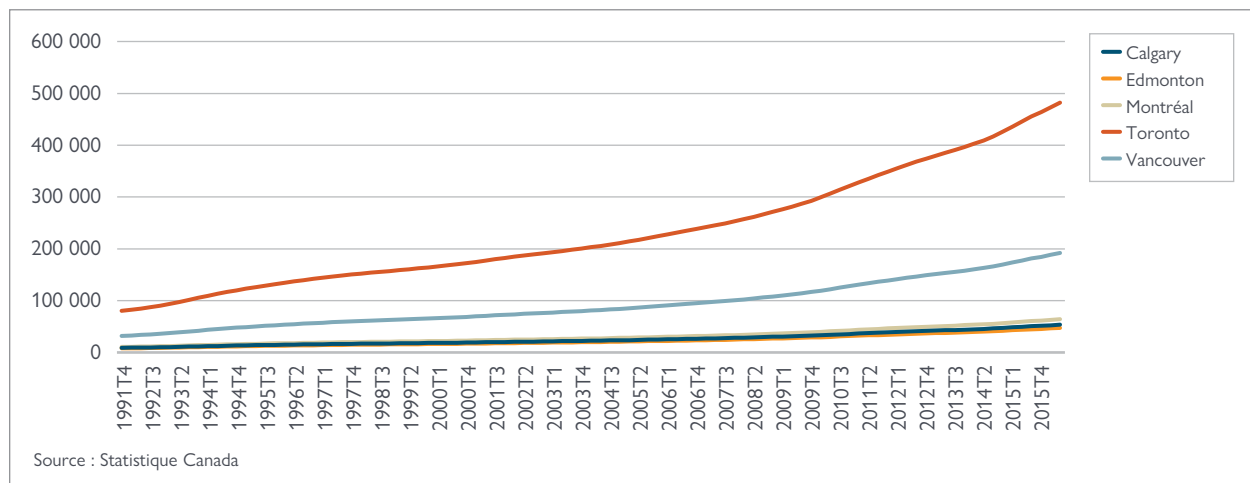


Nous construisons un modèle illustrant le choc démographique, $CHOC_POP_{i,t}$, pour identifier la population de jeunes adultes (figure 12). $CHOC_POP_{i,t}$ est le nombre d'immigrants provenant de la République des Philippines pour une RMR i au temps t si ses immigrants philippins en 1991 avaient crû au taux national¹¹. La sélection d'immigrants par pays d'origine qui permet de construire les variables instrumentales est principalement déterminée par l'appartenance aux dix premiers groupes d'immigrants par pays d'origine dans les cinq RMR. Nous projetons les séries jusqu'en 2016 en utilisant le taux de croissance de l'immigration des Philippines au Canada. Étant donné que nous disposons seulement de données annuelles sur les résidents permanents philippins, nous les convertissons en séries trimestrielles à l'aide d'une fonction « spline » cubique.

¹⁰ Nous remercions le professeur David Green de l'Université de la Colombie-Britannique d'avoir suggéré ces deux variables instrumentales.

¹¹ Nous avons aussi construit une autre variable instrumentale similaire, qui sert de vérification de fiabilité, d'après l'immigration en provenance de la République populaire de Chine. L'estimation faite à partir de cette variable instrumentale donne des résultats comparables.

Figure 12 : Choc démographique



Avant de procéder à l'estimation des VI, nous effectuons des tests pour déterminer si l'instrument est faible. Nous utilisons le test fiable de Wald pour tester la signification combinée de nos variables instrumentales à la première étape de l'estimation. Les résultats sont présentés au tableau 4. Les variables instrumentales sont fortement corrélées au revenu et à la population de jeunes adultes. Dans les premières régressions, les statistiques-F du test d'instrument faible sont considérablement plus élevées que les valeurs critiques indiquées par Stock et Yogo (2005). Nos instruments sont donc solides.

Tableau 4 : Première régression

VARIABLE INDÉP.	REVENU DISPONIBLE RÉEL	POPULATION 25-34 ANS
Choc de l'emploi	0,54*** (7,45)	-0,17*** (-2,74)
Choc démographique	0,02 (1,3)	0,1*** (7,33)
Taux hypothécaire	0,004*** (2,87)	0,01*** (6,65)
Coûts de construction décalés	0,005 (0,14)	-0,01 (-0,21)
Prix décalé des logements	0,12*** (8,85)	-0,05*** (-4,18)
Ventes décalées	0,03*** (3,35)	0,3*** (-5,45)
Ratio population décalée - nombre décalé de logements en stock	0,15* (1,84)	1,51*** (11,42)
Effets fixes à l'échelle de la RMR	Oui	Oui
Test d'instrument faible (statistique-F fiable)	71,68	28,95
Période d'échantillonnage	T1 1996 T2 2016	T1 1996 T2 2016
R-carré	0,91	0,99

Sources : Statistique Canada, Conference Board du Canada et SCHL. Note : Les statistiques t- sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

** Significatif au seuil de 5 %

*** Significatif au seuil de 1 %

Les principaux résultats de l'estimation des VI sont rapportés au tableau 5, y compris les résultats antérieurs estimés par une simple régression sans corrélation apparente (provenant du tableau 3). Tous les coefficients donnent les signes prévus par une simple régression sans corrélation apparente et l'estimation des VI. Par rapport à la régression sans corrélation apparente, l'estimation des VI produit des coefficients inférieurs pour le revenu, mais supérieurs pour la population de jeunes adultes. Les autres coefficients à long terme sont très semblables. Les résultats des VI semblent indiquer que les prix des logements dans les cinq RMR s'expliquent par le revenu disponible réel, la population de jeunes adultes, les taux hypothécaires et les effets fixes. Avec les deux méthodes d'estimation, l'ampleur des coefficients est comparable à celle présentée dans la littérature.

Tableau 5 : Résultats des estimations selon la régression sans corrélation apparente et les variables instrumentales

VARIABLE INDÉP.	PRIX (RÉGRESSION SANS CORRÉLATION APPARENTE)	MISES EN CHANTIER (RÉGRESSION SANS CORRÉLATION APPARENTE)	PRIX (VI)	MISES EN CHANTIER (VI)
Revenu	1,56*** (18,86)		0,98*** (4,62)	
Population 25-34 ans	0,70*** (12,27)		1,57*** (9,41)	
Taux hypothécaire	-0,02*** (-6,61)		-0,02*** (-4,28)	
Prix décalé des logements		0,74*** (6,58)		0,65*** (5,70)
Coûts de construction décalés		-1,66*** (-6,34)		-1,60*** (-5,99)
Ventes décalées		1,04*** (16,13)		1,05*** (15,92)
Ratio population décalée - nombre décalé de logements en stock	-3,85*** (-12,44)	2,34** (2,74)	-4,92*** (-10,83)	2,00** (2,32)
Effets fixes à l'échelle de la RMR	Oui	Oui	Oui	Oui
Période d'échantillonnage	T1 1992 T2 2016	T1 1992 T2 2016	T1 1992 T2 2016	T1 1992 T2 2016
R-carré	0,94	0,82	0,91	0,82

Sources : Statistique Canada, Conference Board du Canada et SCHL. Note : Les statistiques t- sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Plusieurs précautions sont toutefois nécessaires lors de l'interprétation des résultats des VI. D'un côté, le test de suridentification semble indiquer que les VI ne sont pas exogènes. La statistique de Sargan est marginalement plus grande que la valeur critique selon la méthode du chi-carré avec un seuil de 1 %, qui rejette l'hypothèse nulle selon laquelle les variables instrumentales ne sont pas corrélées avec les termes d'erreur ou sont exogènes. Autrement dit, nos instruments sont solides, mais il se peut qu'ils ne soient pas valides en raison de corrélations possibles avec les termes d'erreur. Nous pourrions avancer que la validité des instruments est préoccupante parce que chaque RMR analysée est relativement importante à l'échelle du pays.

En revanche, nous ne sommes pas convaincus que les tests de suridentification s'appliquent à notre étude. La raison principale, négligée par la littérature, est que la statistique de Sargan peut donner lieu à des régressions trompeuses. Plus précisément, nous faisons une régression à partir des résidus de la méthode des moindres carrés en deux étapes : I(0) s'il y a de la cointégration et I(1) sur les variables exogènes qui déterminent le niveau.

De plus, il n'y a pas de preuve que les variables prédites à partir de l'approche des VI sont cointégrées avec les prix des logements. Bien qu'aucune théorie ne soutienne l'existence d'une cointégration entre les variables prédites et les prix des logements, le tableau 6 montre que le terme de correction d'erreurs n'est pas significatif dans la régression à court terme ou dans le modèle à correction d'erreurs, ce qui dénote l'absence de cointégration entre les variables prédites et les prix des logements. En outre, les VI deviennent faibles lorsqu'elles servent d'instrument pour les variables en première différence dans l'équation à court terme.

En raison de ces incertitudes, les résultats de l'estimation des VI semblent indiquer que le revenu, la population de jeunes adultes et les taux hypothécaire expliquent les prix des logements à long terme. Pour valider les résultats de l'estimation des VI, il faudrait toutefois étudier en profondeur les tests de suridentification fondés sur la cointégration.

Tableau 6 : Estimation des VI dans un modèle à correction d'erreurs

VARIABLE INDÉP.	PRIX (VI)	MISES EN CHANTIER (VI)
Terme de correction d'erreurs applicable au prix	0,01 (0,299)	
Δ Revenu	0,34*** (6,13)	
Δ Population 25-34 ans	0,72 (1,13)	
Δ Taux hypothécaire	0,49 (0,68)	
Terme de correction d'erreurs applicable aux mises en chantier		-0,31*** (10,14)
Δ Prix décalé des logements	0,36*** (6,13)	0,75** (2,36)
Δ Coûts de construction décalés		1,18** (1,88)
Δ Ventes décalées		0,50*** (7,14)
Effets fixes à l'échelle de la RMR	Oui	Oui
Période d'échantillonnage	1992T1 2016T2	1992T1 2016T2
R-carré	-0,08	0,27

Sources : Statistique Canada, Conference Board du Canada et SCHL. Note : Les statistiques t- sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Finalement, contrairement aux résultats de l'estimation des VI, les estimations faites pour le modèle à court terme à partir de la méthode simple des MCO et de la régression sans corrélation apparente confirment l'existence d'une cointégration entre les prix des logements, le revenu, la population de jeunes adultes et le taux hypothécaire, comme le montre le tableau 7. Les résultats des estimations des MCO et de la régression sans corrélation apparente sont assez semblables. Par conséquent, les résultats de l'estimation séparée obtenue par la méthode des MCO pour une simple équation de la demande sont solides.

Tableau 7 : Estimation séparée obtenue par la méthode des MCO et estimation par la méthode de régression sans corrélation apparente dans un modèle à correction d'erreurs

VARIABLE INDÉP.	PRIX (MCO)	MISE EN CHANTIER (MCO)	PRIX (RÉGRESSION SANS CORRÉLATION APPARENTE)	MISE EN CHANTIER (RÉGRESSION SANS CORRÉLATION APPARENTE)
Terme de correction d'erreurs applicable au prix	-0,03** (-3,08)		-0,03*** -3,31	
Δ Prix décalé	0,32*** (7,42)		0,26** (6,20)	
Δ Revenu	0,09 (1,60)		0,07 (1,25)	
Δ Population 25-34 ans	0,65*** (3,00)		0,73*** (3,37)	
Δ Taux hypothécaire	0,005*** (4,11)		0,004*** (3,62)	
Terme de correction d'erreurs applicable à l'offre		-0,32*** (-10,17)		-0,31*** (-10,27)
Δ Prix décalé des logements		0,78*** (2,40)		0,61** (1,96)
Δ Coûts de construction décalés		1,23* (1,96)		0,80 (1,30)
Δ Ventes décalées		0,50*** (7,25)		0,50*** (7,52)
Effets fixes à l'échelle de la RMR	Oui	Oui	Oui	Oui
Période d'échantillonnage	T2 1992 T2 2016	T2 1992 T2 2016	T2 1992 T2 2016	T2 1992 T2 2016
R-carré	0,17	0,28	0,13	0,27

Sources : Statistique Canada, Conference Board du Canada et SCHL. Note : Les statistiques t- sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

3.7 CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons présenté, sur près d'un siècle, des données sur les prix des logements, les taux hypothécaires, la population et le revenu. Les données historiques font ressortir certaines caractéristiques importantes des prix des logements au Canada et leur écart important par rapport aux facteurs fondamentaux depuis 2010. Nous avons fourni un cadre théorique pour étudier les prix des logements dans cinq RMR. Nous avons présenté un modèle des flux et des stocks et montré les forces et faiblesses des différentes méthodes d'estimation. Nous avons estimé un modèle des flux et des stocks simultanément. Les résultats de l'estimation séparée par les MCO et de la régression sans corrélation apparente sont très similaires.

Afin d'éviter le problème d'endogénéité, nous avons construit des variables instrumentales pour identifier le revenu disponible réel et la population de jeunes adultes. Les résultats semblent corroborer l'hypothèse selon laquelle les prix des logements dans les cinq RMR s'explique par le revenu, la population de jeunes adultes, le taux hypothécaire et les effets fixes. Alors que le test de suridentification jette un doute sur la validité des variables instrumentales en tant que variables exogènes, la validité du test lui-même est remise en question, vu la présence d'une cointégration. Cette question économétrique nécessitera des recherches plus poussées. Par conséquent, nous considérons que la spécification parcimonieuse utilisée dans le reste du présent rapport est fiable parce que l'estimation de cointégration est compatible avec de longues séries chronologiques (grand T).

4 Quels sont les moteurs de la demande?

OBJECTIFS :

- Énumérer les facteurs influençant la demande d'habitations et expliquer comment ils suivent les tendances canadiennes et mondiales.
- Examiner différents aspects de l'incidence de l'économie « réelle » sur le logement (flux de population, activité industrielle, production de biens, etc.).
- Étant donné l'absence de données détaillées à l'échelon des RMR, étudier ce qui se passe dans les économies des villes canadiennes à partir des données disponibles, bien que disparates, tout en demeurant en harmonie avec les faits stylisés du chapitre 2.
- Examiner les effets de l'économie financière sur le logement (taux d'intérêt, accès au crédit, etc.).

CONSTATATIONS CLÉS :

- Un large éventail de facteurs pourrait expliquer l'augmentation des prix des habitations. Il faut donc procéder à une évaluation au moyen d'outils statistiques pointus (chapitre 5).
- Bien que les analyses statistiques se concentrent sur des variables clés moyennes, il est probable que la répartition de ces variables nous aide maintenant à mieux comprendre nos villes, notamment la répartition des revenus, des secteurs d'activité et des lieux.

4.1 INTRODUCTION

Comme nous l'avons décrit au chapitre 2, la décision des ménages d'acheter ou non une habitation dépend non seulement de leur situation particulière, mais également de la dynamique de l'ensemble de l'économie, comme la croissance économique globale et la faiblesse des taux d'intérêt. Le présent chapitre expose brièvement les facteurs économiques ayant une incidence sur la demande de logements, dont certains sont stimulés par les changements mondiaux décrits au chapitre 1. Le présent chapitre met aussi en évidence des changements importants dans les tendances de certaines de ces variables dans les villes canadiennes. En se concentrant sur les niveaux moyens de ces variables, il se peut qu'on dissimule l'importance de leur répartition — la répartition des revenus peut tout autant expliquer l'évolution des prix que le revenu moyen, par exemple. D'ailleurs, le chapitre 6 montre que ces tendances à la hausse de la demande peuvent être combinées à diverses réactions de l'offre et ainsi amener les prix des habitations à réagir différemment d'un point de vue local. Puisque les logements sont considérés comme des actifs financiers, il est également question de l'évolution des marchés financiers.

4.2 FACTEURS FONDAMENTAUX STIMULANT LES PRIX DES HABITATIONS

La croissance du revenu disponible et de la population, ainsi que la faiblesse des taux d'intérêt comptent depuis toujours parmi les facteurs fondamentaux faisant monter les prix des habitations. Ces facteurs sont le fondement de notre modèle de base pour expliquer l'augmentation des prix des logements, qui sera décrit plus en détail au chapitre suivant. Bien que notre analyse du modèle nous ait permis d'approfondir notre compréhension des facteurs influant sur les prix des logements, nous pensons aussi qu'il comporte certaines lacunes. Le présent chapitre fournit des détails sur ces lacunes.

4.3 CROISSANCE ÉCONOMIQUE DANS LES VILLES

4.3.1 Croissance des revenus et de l'emploi

Les taux de croissance de l'économie et de l'emploi sont les variables centrales agissant sur la hausse des prix des habitations. La vigueur de l'économie, caractérisée par la création d'emplois, permet à un plus grand nombre de travailleurs d'acheter des habitations plus grandes, de taille convenable. Cependant, l'expérience d'autres pays semble indiquer que les types d'entreprises dans les villes comptent également.

Certaines grandes villes tendent à avoir une concentration d'entreprises du secteur manufacturier ou des services, qui ont une incidence particulièrement forte sur la croissance de la productivité et de l'emploi. Les entreprises des secteurs des technologies de l'information et des services financiers ont des effets d'agglomération particulièrement puissants, ce qui signifie que les entreprises des autres secteurs profitent de leur proximité, puisqu'elles leur fournissent des intrants spécialisés ou qu'elles leur donnent accès à un bassin de talents spécialisés. Dans son étude, Barr montre comment le secteur des services financiers a pu rester à Wall Street pendant plusieurs décennies même si les travailleurs se sont déplacés et ont trouvé des logements plus loin dans l'île de Manhattan. C'est seulement à la suite d'une longue période de coûts élevés qu'un deuxième quartier des affaires est apparu dans le secteur Midtown de Manhattan (Barr, 2016).

Cet effet pourrait prendre de l'ampleur sur le plan mondial. Il a été question au chapitre 1 de certains des changements mondiaux qui se produisent, notamment l'accélération des progrès technologiques. Puisque les entreprises élaborant ces nouvelles technologies tendent à être concentrées dans des grandes villes, comme San Francisco et Boston aux États-Unis, l'évolution technologique a des répercussions importantes et directes sur ces villes. Le secteur des services financiers connaît une concentration semblable, essentiellement à Londres et à New York. L'expansion de ce genre d'entreprises et l'augmentation des salaires en conséquence font que les prix des habitations sont généralement élevés dans les villes où ces entreprises sont situées. Ce phénomène est peut-être observable, quoique dans une moindre mesure, dans des villes canadiennes.

Des universitaires (Black et Henderson, 1999 et Puga, 2010) ont tracé la voie des conséquences possibles des progrès technologiques sur les ménages (et donc sur les habitations). Les entreprises de pointe tendent à se situer dans les villes pour avoir accès à des travailleurs hautement qualifiés. Leur innovation y fait monter les salaires en raison des gains de productivité et d'agglomération — les entreprises en croissance attirent les entreprises qui les approvisionnent.

Cette progression entraîne non seulement une augmentation des revenus des résidents de ces villes, mais aussi une migration de travailleurs nationaux et internationaux vers elles. Cet « effet de sélection » peut amplifier l'incidence sur les revenus locaux, car les travailleurs intéressés par les entreprises en croissance dans ces villes sont souvent plus instruits et gagnent en conséquence de meilleurs salaires (Behrens et al., 2014). Les gens qui s'enrichissent ainsi sont mieux à même d'acheter une grande maison. Enrico Moretti, qui a étudié ces tendances aux États-Unis dans *The New Geography of Jobs*, observe cependant qu'elles ne s'appliquent pas dans toutes les villes (Moretti, 2012). En fait, il constate que certaines villes ne peuvent profiter des occasions offertes par les technologies et perdent du terrain. Ici, la question est de savoir si on peut observer des tendances semblables favorisant la croissance et la richesse au Canada, en général, et dans ses grandes villes, en particulier.

Ces tendances ont aussi pour conséquence d'accroître l'inégalité des revenus au fil du temps en attirant des travailleurs bien rémunérés. Cette inégalité des revenus (et de la richesse) pourrait faire monter les prix des habitations étant donné que les ménages plus riches ont davantage les moyens d'acheter une habitation, qu'il leur est plus facile d'emprunter pour acheter une habitation et qu'ils veulent plus intensément acheter plus de « services de logement ».

Aux États-Unis, van Nieuwerburgh et Weil (2010) constatent que la répartition des hausses des prix des habitations correspond à l'augmentation de la dispersion des salaires. Ils ont examiné l'incidence de différentes tendances de la croissance économique lorsque les travailleurs peuvent déménager d'une ville à l'autre et que la réaction de l'offre de logements est lente. La dispersion des différences de productivité entre les villes et des compétences entre les gens a pour effet d'accroître la dispersion des prix des habitations entre les villes. Les personnes très compétentes déménageront dans les villes où la demande et les prix des habitations sont en hausse.

Gyourko *et al.* (2013) présentent une analyse semblable. L'augmentation du nombre total de personnes à revenu élevé aux États-Unis fait monter les prix dans les « villes super-vedettes », ce qui accentue les inégalités puisque les personnes à faible revenu quittent les villes chères. Comme l'énoncent les auteurs de l'analyse, « la simple croissance démographique [aux États-Unis] fait que la résidence dans les villes privilégiées est vendue au plus offrant, les propriétaires fonciers actuels tirant profit de la hausse des prix dans ces villes ». Selon les données de cette analyse, pas moins des deux tiers de la croissance de la dispersion des prix des habitations sont attribuables à l'augmentation du nombre de ménages à revenu élevé à l'échelle nationale.

L'accroissement des revenus et de la richesse s'accélère par l'entremise du marché de l'habitation. Ceux qui ont la chance d'avoir un logement dans une ville en plein essor profitent des revenus et des prix des habitations qui y sont plus élevés pour s'enrichir. Cette tendance s'est transformée en un débat constant sur l'inégalité des revenus. Thomas Piketty est connu pour avoir attiré l'attention sur la concentration accrue de la richesse, mais il a fait l'objet de critiques pour avoir omis de mentionner que la majeure partie de cette richesse se concentre dans le logement (Piketty, 2014). Par exemple, Rognlie (2015) montre que, depuis que des données sont disponibles, la part du revenu net produit par le logement a augmenté dans les sept grandes économies développées (Canada, France, Allemagne, Japon, Italie, Royaume-Uni et États-Unis). La Cava (2016) constate aussi que l'accroissement à long terme de la part du revenu en capital lié au logement est « entièrement concentrée dans les États où l'offre de logements est limitée ». Joseph Stiglitz fait remarquer que certaines grandes richesses peuvent être transformées en capital productif : « La plus importante source de disparité entre la croissance de la richesse et la croissance du capital productif est la croissance de la valeur des terrains » (Stiglitz, 2016a).

4.3.2 Quelles sont les tendances des flux économiques et démographiques au Canada?

Dans l'ensemble, le Canada a profité d'une forte croissance de l'économie et de l'emploi au cours des deux dernières décennies, ce qui a permis aux Canadiens d'acheter une habitation. Les taux de croissance économique ont varié d'une région à l'autre, en raison des différentes structures sectorielles. La progression rapide des prix des produits de base a favorisé la croissance dans les régions rurales et urbaines du Canada où ces ressources sont prédominantes, comme dans les provinces pétrolières que sont l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador.

4.3.2.1 Revenu moyen et sa répartition

Bien que les données économiques disponibles abondent pour les provinces, elles sont limitées pour les RMR du Canada¹². La présente section tire donc des conclusions au sujet de ce qui se passe dans les villes canadiennes à partir de sources de données disparates et des recherches universitaires disponibles au Canada. Les articles de Mike Veall et de ses différents co-auteurs sur la répartition des revenus au Canada (ex. : Veall, 2012) contiennent des renseignements

¹² L'importance des villes semble indiquer que des efforts déployés par Statistique Canada pour produire des statistiques sur le PIB par RMR seraient souhaitables (Statistique Canada, 2014).

très utiles. La recherche de Murphy and Veall (2016), par exemple, montre que la forte hausse des revenus de la tranche supérieure de 1982 à 2010 est attribuable de façon disproportionnée aux villes, notamment à deux d'entre elles, Calgary et Toronto, qui représentent plus de la moitié de cette hausse.

Données manquantes : statistiques économiques détaillées par RMR (surtout du côté de la production industrielle et économique)

Il se peut que la tendance ait changé pour la période à l'étude. La figure 13, qui illustre cette évolution, montre le seuil de revenu nécessaire pour faire partie du 1 % supérieur des villes du Canada, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des régions métropolitaines de recensement (RMR). Il est clair que le niveau de revenu important dans certaines villes canadiennes permet à certaines personnes d'acheter des habitations chères.

Ces données indiquent que l'économie locale — notamment les types d'entreprises qui la composent — peut avoir une incidence sur la répartition des revenus dans une RMR. Fortin et Lemieux (2015) ont examiné les données sur le travail dans les provinces canadiennes de 1997 et de 2013. Ils ont constaté une différence majeure entre les provinces : la hausse rapide des salaires et la diminution de leur dispersion à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et en Alberta. Ils ont aussi constaté que ces tendances s'expliquent par la croissance des secteurs de l'extraction des ressources, dont ont principalement profité les jeunes travailleurs moins instruits.

Compte tenu de l'importance des entreprises du secteur des ressources dans ces provinces, nous pourrions observer la même tendance à Calgary et à Edmonton. De plus, nous ne devrions pas nous attendre à une grande dispersion des hausses de prix dans ces villes — les prix de tous les types de propriétés sont susceptibles d'augmenter en parallèle — étant donné leur déclaration sur l'inégalité des revenus. En revanche, il est probable que ces marchés soient plus étroitement liés aux cycles des prix des produits de base.

Rappelons que les progrès technologiques pourraient aussi être un moteur important de la croissance du revenu, mais que les gains découlant de l'invention de technologies pourraient revenir à un petit groupe de personnes et d'entreprises. Le lieu où les brevets sont accordés est une source de données sur ce sujet. La figure 14 présente la répartition des brevets dans différentes régions du Canada en 2013. La région comptant le plus grand nombre de brevets délivrés est Toronto, suivie par Vancouver et par Montréal. Le fait que la plupart des régions n'aient pratiquement aucun brevet indique à quel point l'activité d'innovation est concentrée, une tendance qui se reflète aussi dans d'autres pays (Conseil des académies canadiennes, 2013). Une fois de plus, cette tendance est susceptible de montrer où se trouvent les travailleurs qualifiés les mieux rémunérés et les entreprises obtenant des brevets.

Figure 13 : Seuils du revenu total pour entrer dans la tranche supérieure de 1 %, par ville (2014)

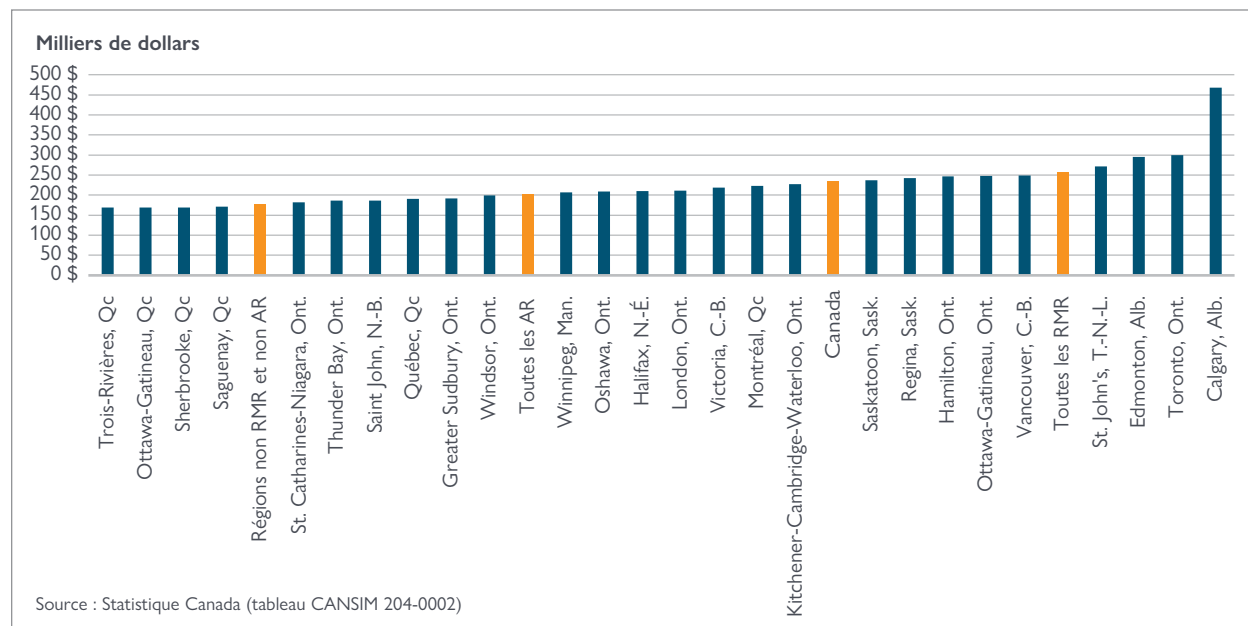
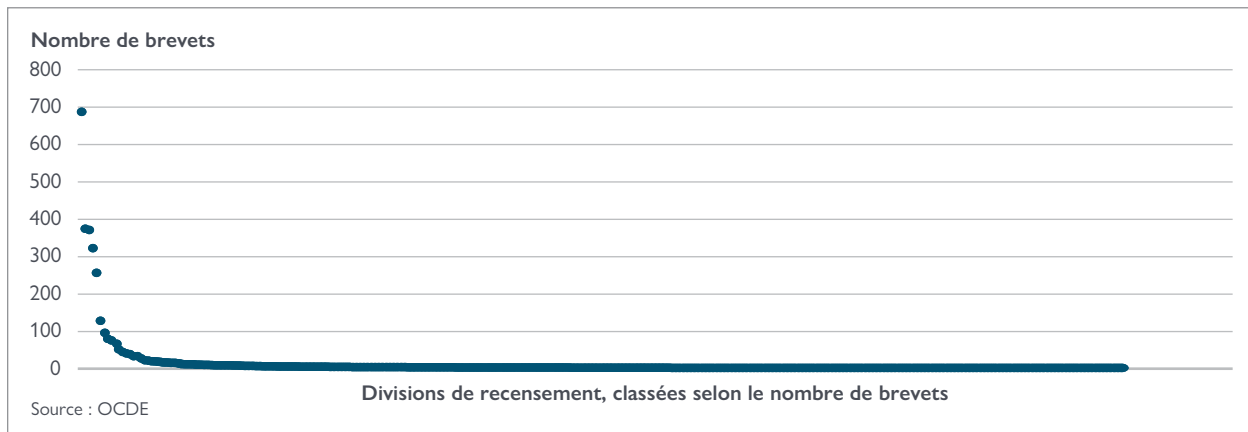


Figure 14 : Nombre de brevets par division de recensement, 2013



Les données sur l'emploi de l'Enquête sur la population active peuvent aussi donner un aperçu de ce qui se passe dans les villes canadiennes. À Vancouver, l'emploi dans le secteur manufacturier a augmenté de 14 % depuis le début de 2010, en regard d'une hausse de 17 % de l'emploi global. La création d'emplois dans les secteurs de l'information, de la culture et des loisirs a progressé de 30 %. Les hausses de l'emploi dans le secteur manufacturier sont rares étant donné la concurrence que livrent les produits manufacturés à faible coût en provenance d'Asie. Par conséquent, une augmentation de l'emploi dans ce secteur indique que les produits fabriqués sont des produits haut de gamme, comme peut-être dans les domaines des produits pharmaceutiques ou des communications.

Il ressort aussi des données de l'Enquête sur la population active que l'emploi dans les secteurs des finances, de l'assurance, de l'immobilier et de la location a progressé de 20 % à Toronto depuis le début de 2010, par rapport à une augmentation de 10 % du nombre total d'emplois. Ces résultats indiquent que si les entreprises offrant des emplois particulièrement bien rémunérés se trouvent dans une RMR, il est alors probable que les revenus y soient aussi élevés, ce qui permet aux habitants de cette RMR d'acheter des maisons plus grandes et en meilleur état. La situation dans ces entreprises est un autre facteur entrant en jeu.

L'examen du profil salarial des secteurs d'activité donne une idée des tendances économiques sous-jacentes qui se dessinent. Ce qui se passe exactement est toutefois plus difficile à cerner. L'augmentation des salaires au fil du temps semble indiquer un besoin de travailleurs plus qualifiés dans certains secteurs. Les emplois pour les travailleurs moins qualifiés sont devenus moins fréquents dans certains secteurs. Par exemple, le secteur des services financiers compte proportionnellement plus d'emplois spécialisés qu'il y a dix ans (ab Iorwerth, 2016)¹³.

La croissance des salaires au Canada suit des tendances diverses qui toucheront différemment les villes du pays, selon la prévalence des professions et des secteurs d'activité qui s'y trouvent. Morissette *et al.* (2013) ont examiné en détail ces tendances canadiennes jusqu'en 2011. Ils ont aussi constaté que les taux de rémunération ont considérablement augmenté dans les secteurs des ressources et des finances, hausses également associées au relèvement du niveau de compétences. Murphy et Veall (2016) ont remarqué que la tranche supérieure de 5 % de l'ensemble des salariés travaillant dans le secteur des finances et des assurances de Calgary gagnait plus de 40 % des salaires de ce secteur.

Ces tendances de la croissance des revenus dans les villes ont été observées dans diverses analyses réalisées par Statistique Canada, même si ses données sont antérieures à certains changements technologiques récents. Beckstead *et al.* (2010) ont étudié les écarts salariaux entre les régions urbaines et rurales. En 2000, les rémunérations dans les grandes régions métropolitaines étaient supérieures de 25 % à ce qu'elles étaient dans les régions rurales (ce qui rappelle l'écart entre les RMR et les autres régions à la figure 13). Jusqu'à la moitié de l'écart entre les rémunérations dans les régions urbaines et rurales s'explique par un plus grand nombre de travailleurs qualifiés dans les villes que dans les régions rurales. Les chercheurs ont également trouvé des faits qui corroborent l'augmentation de la productivité chez les travailleurs qualifiés réunis dans les villes (effets d'agglomération).

¹³ Aled ab Iorwerth, 2016, *Financial Services Intermediation, and its Role in Economic Growth and Stability*, polycopié, ministère des Finances du Canada.

Brown et Scott (2012) ont examiné les choix des gens qui déménagent pour trouver un emploi au Canada. Les diplômés universitaires sont plus susceptibles de se rendre dans des endroits spécialisés dans leur secteur d'activité et ils sont prêts à parcourir des distances plus grandes. Les auteurs ont constaté que ces choix « concordent avec le fait que les travailleurs spécialisés cherchent des marchés de l'emploi plus denses ». Brown et Newbold (2012) ont observé que la rémunération des travailleurs qui viennent s'installer à Toronto augmente immédiatement et dépasse celle qu'ils auraient obtenue s'ils n'avaient pas déménagé ou s'ils avaient migré dans une autre ville.

Toutes ces analyses, bien qu'imprécises et parfois quelque peu dépassées, soulignent qu'en se déplaçant vers des villes canadiennes plus grandes, les gens peuvent obtenir une augmentation de revenu importante qui se bonifie avec le temps. Il s'agit là d'une incitation au déplacement.

4.3.2.2 Flux de population

Les facteurs démographiques fondamentaux indiquent une croissance stable de la population, stimulée par l'accroissement naturel et par l'immigration internationale. Le profil démographique du Canada montre une croissance annuelle moyenne de près de 1,1 %, de 2010 à 2016, ce qui va de pair avec la moyenne nationale sur 20 ans, de 1 %.

La figure 15 illustre les taux de croissance démographique moyens dans les RMR canadiennes et dans l'ensemble du Canada, depuis 2001 ainsi que depuis 2010. Les villes ayant connu un essor économique en raison de l'augmentation des prix des ressources et les grandes villes affichent généralement une forte croissance de la population. Des cinq villes sur lesquelles porte le présent rapport, seule Montréal a enregistré une croissance démographique inférieure à la moyenne canadienne. Les RMR dont la population a beaucoup augmenté, à la fois au-dessus de la moyenne canadienne et plus rapidement depuis 2010, comprennent certaines régions aux alentours de Vancouver et de Toronto, comme Barrie, Kelowna, Abbotsford-Mission et Kitchener-Cambridge-Waterloo.

Cet accroissement de la population s'explique par l'évolution naturelle que sont les naissances et les décès, par la migration entre les provinces et territoires du Canada et par l'immigration nette en provenance d'autres pays. La politique d'immigration a été continuellement redéfinie au cours des quinze dernières années afin d'améliorer la situation des nouveaux immigrants. Le taux d'immigration a été de deux à trois fois plus fort que le taux d'accroissement naturel de la population (les naissances moins les décès) à Montréal, à Toronto et à Vancouver. Dans ces trois villes, le solde migratoire interprovincial était généralement négatif. En revanche, la composition de la croissance démographique à Calgary et à Edmonton s'est trouvée répartie relativement également, la migration en provenance des autres villes canadiennes ayant parfois dépassé l'immigration nette et l'accroissement naturel, surtout à Edmonton¹⁴.

Il ressort une fois de plus de ces données que les grandes villes attirent les gens, de par les avantages qu'elles présentent. Toutefois, bien que ces données brutes montrent certains signes de pressions pouvant être exercées sur les prix des habitations, elles doivent être traitées avec prudence. Puisque les immigrants en moyenne tendent à tirer du travail un revenu inférieur à celui des Canadiens nés au pays, ils n'exerceront peut-être pas immédiatement une pression à la hausse sur les prix des logements¹⁵. Le revenu des immigrants est plus bas au départ, mais il augmente rapidement au fil du temps passé au Canada, en particulier dans le cas des immigrants économiques. Le taux de propriétaires-occupants augmente en même temps que le revenu, si bien que le taux global de propriétaires-occupants chez les immigrants est similaire à celui des non-immigrants après un certain temps. Les différences géographiques entre les taux de propriétaires-occupants des immigrants permettent encore moins d'isoler l'effet que les immigrants exercent sur le prix des habitations. À titre d'exemple, dans la RMR de Vancouver, le taux de propriétaires-occupants chez les immigrants dépasse de cinq points de pourcentage celui des Canadiens de naissance, tandis qu'à Montréal, c'est l'inverse : il se situe cinq points de pourcentage en dessous.

La richesse que les immigrants apportent avec eux peut aussi avoir une incidence, car elle leur permet d'acheter des habitations et d'exercer une pression à la hausse sur les prix des logements. Il ne semble cependant pas y avoir de données fiables à ce sujet, mais Statistique Canada est en train de produire des données sur les propriétaires non résidents de propriétés résidentielles (Gellatly et Morissette, 2017). En outre, il importe de garder à l'esprit que, même

¹⁴ Les données figurant dans ce paragraphe découlent de l'analyse des données de Statistique Canada (051-0057) faite par la SCHL.

¹⁵ Skuterud et Clarke (2013) ont examiné les données sur le succès des immigrants sur les marchés du travail canadiens.

si certains immigrants peuvent posséder une telle richesse, de nombreux autres n'en ont pas. Selon une recherche menée par Zhang (2003), les immigrants récents en 1999 étaient plus pauvres que les Canadiens nés au pays, mais la répartition de la richesse des immigrants arrivés au pays entre 1976 et 1985 était semblable à celle des Canadiens de naissance.

Pavlov et Somerville (2016) ont montré que les prix sont plus élevés dans les quartiers de Vancouver préférés par les investisseurs immigrants. Cet écart de prix a considérablement diminué après l'annonce de l'abolition du Programme d'immigration des investisseurs, en 2012. L'écart de prix a continué de rétrécir jusqu'à ce que le flux d'immigrants ayant bénéficié du programme se tarisse. Deux ans plus tard, un écart de prix était à nouveau observé dans ces quartiers, peut-être parce que de nombreux immigrants qui auraient été admissibles à ce programme l'étaient encore à des programmes tels que le Programme des candidats des provinces. Les auteurs n'ont pas pu corroborer que l'écart de prix s'était étendu à d'autres quartiers ou à d'autres segments du marché, ce qui s'explique peut-être par la taille relativement petite du Programme d'immigration des investisseurs (tableau 8).

Figure 15 : Croissance démographique annuelle moyenne, RMR et Canada

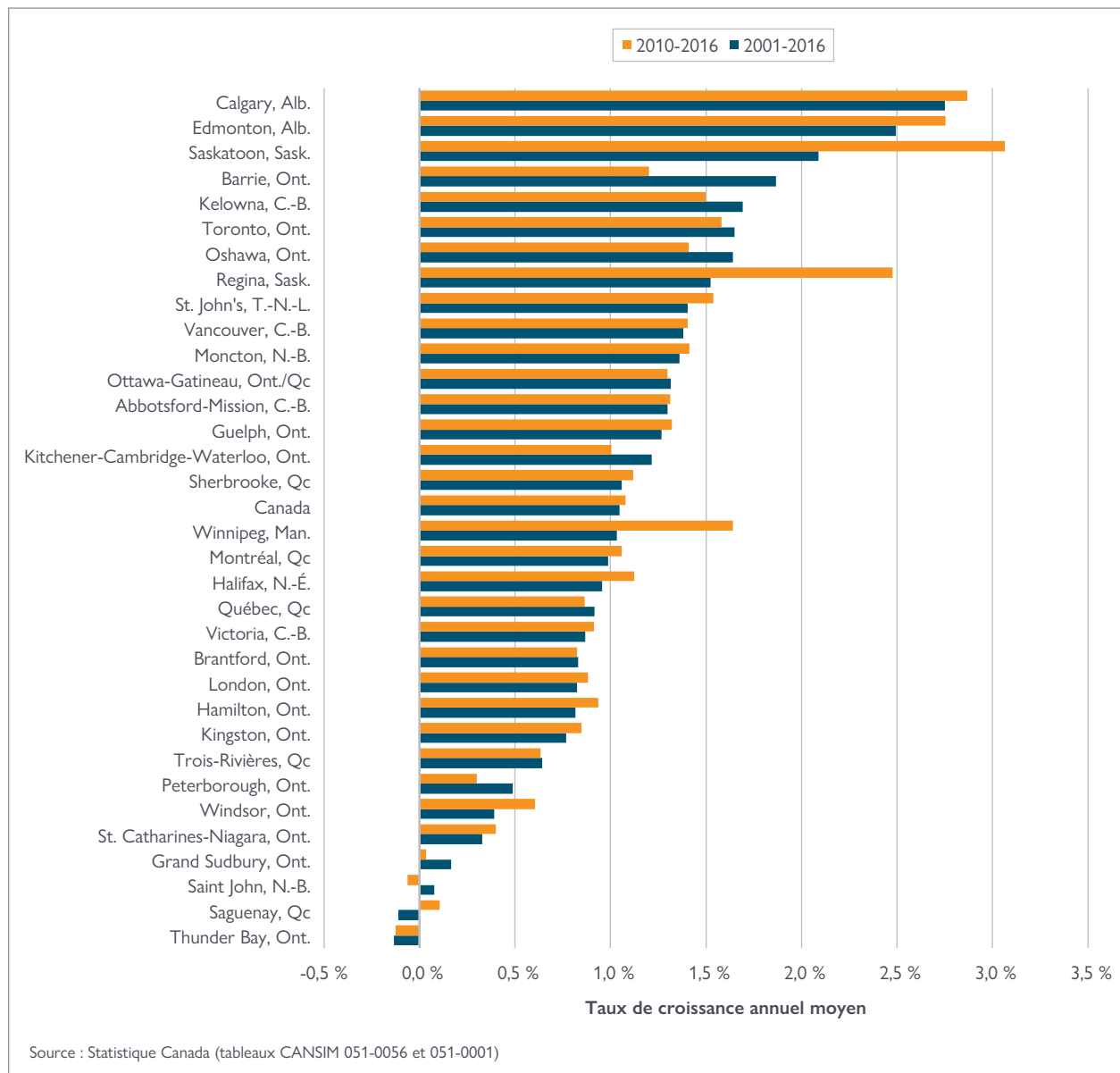


Tableau 8 : Nombre total d'immigrants permanents et nombre d'immigrants admis dans le cadre du Programme d'immigration des gens d'affaires

	NOMBRE TOTAL D'IMMIGRANTS PERMANENTS, 2007-2011	PROGRAMME D'IMMIGRATION DES GENS D'AFFAIRES (PIGA), 2007-2011
Canada	1 265 601	12 402
Atlantique	33 280	124
Ontario	546 620	4 527
Manitoba	67 463	37
Saskatchewan	31 811	25
Alberta	135 689	347
Colombie-Britannique	203 365	7 317
Territoires	1 620	-

Il est à noter que le Québec a sa propre politique d'immigration.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), *Évaluation du Programme fédéral d'immigration des gens d'affaires* (2014)

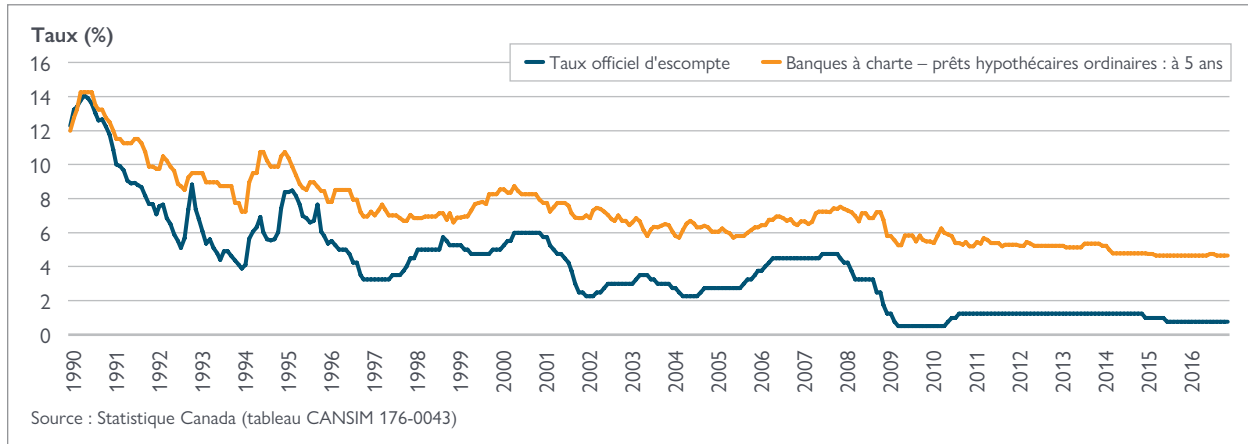
4.4 FLUX FINANCIERS

La présente section examine d'abord les facteurs déterminants habituels des flux financiers : les taux d'intérêt et l'accès au crédit. Ces facteurs influencent fortement les marchés de l'habitation. Cependant, une autre des leçons tirées de la dernière crise financière est que même les petits segments des marchés de l'habitation peuvent faire monter les prix. Piazzesi et Schneider (2009) expliquent, par exemple, comment un petit groupe d'acheteurs optimistes peut faire augmenter les prix. Par conséquent, nous expliquons comment les investisseurs, étrangers et nationaux, qui achètent des propriétés pourraient faire grimper les prix des habitations et comment la divergence des opinions quant à la hausse future de ces prix pourrait créer une bulle.

4.4.1 Taux d'intérêt

La tendance des taux d'intérêt hypothécaires est à la baisse depuis plusieurs années (figure 16), ce qui facilite l'achat d'une habitation pour les ménages. La faiblesse des taux d'intérêt pour l'ensemble des Canadiens fait augmenter la demande de logements, toutes catégories confondues, et de crédit — une tendance ayant été observée dans la plupart des économies développées.

Figure 16 : Taux d'intérêt et taux hypothécaires au Canada, 1990-2016



Pour décider s'ils contractent un prêt hypothécaire pour l'achat d'une habitation, les ménages doivent surveiller l'évolution des taux d'intérêt. Depuis quelques années, on craint moins que les taux d'intérêt montent en flèche, ce qui favorise sans doute l'emprunt. On s'est longuement demandé si les bas taux hypothécaires étaient un phénomène temporaire attribuable au surendettement causé par la dernière récession et au fait que les ménages continuent de consolider leur bilan, ou si des problèmes structurels à plus long terme étaient en cause. Larry Summers, économiste de Harvard, appelle cette deuxième option la « stagnation séculaire ».

Le gouverneur de la Banque du Canada a énoncé trois raisons pour lesquelles les taux d'intérêt sont demeurés bas, en conformité avec la baisse du taux d'intérêt réel neutre (Poloz, 2016)¹⁶. D'abord, il se peut que le taux de croissance potentielle de l'économie ait reculé, principalement en raison du vieillissement de la population qui freine la croissance de la main-d'œuvre. Ensuite, il est possible que les taux de l'épargne mondiale soient en hausse alors que l'investissement demeure modéré (ce qui est habituellement associé à l'hypothèse d'un « excès d'épargne » avancée par l'ancien président de la Réserve fédérale, Ben Bernanke [Bernanke, 2005]). Enfin, le ralentissement des progrès technologiques affaiblit peut-être le potentiel de croissance de l'économie mondiale (hypothèse avancée par Robert Gordon, économiste à l'Université Northwestern).

Bien que la faiblesse des taux d'intérêt rende les actifs financiers plus attrayants, elle pourrait aussi faire augmenter le taux d'épargne nécessaire pour obtenir un certain revenu à la retraite. Cette « chasse au rendement » pourrait inciter les gens à acheter des propriétés pour en tirer un revenu, ce qui exercerait une pression à la hausse sur les prix des habitations, ou les taux d'intérêt bas (quasi nuls) pourraient avoir des effets non linéaires sur les prix des actifs (Hubbard et Mayer, 2009).

4.4.2 Accès au crédit

Même si la faiblesse des taux d'intérêt favorisera l'achat d'habitations et l'accroissement du crédit dans l'économie, l'accès au crédit pourrait aussi être facilité par l'innovation financière (Wachter, 2015). Les institutions financières souhaiteront augmenter l'offre de crédit aux ménages si elles considèrent que cela est plus rentable ou si elles estiment qu'il est plus sûr d'octroyer des prêts hypothécaires que des prêts aux entreprises.

De plus, les taux d'intérêt ne sont qu'un des éléments limitant la capacité d'emprunt des gens; les institutions financières imposent d'autres conditions à l'octroi de tels prêts (Stiglitz, 2016b). Au cours de la dernière décennie, il est apparu que ces conditions aux États-Unis étaient devenues trop souples, et l'emprunt excessif a fait grimper les prix des habitations. Favilukis et al. (2016) ont examiné les leçons tirées de la crise du logement aux États-Unis qui s'est produite avant la dernière récession. Ils ont constaté que l'assouplissement des conditions de crédit expliquait près des deux tiers de l'augmentation du ratio du prix des maisons par rapport aux loyers. Aux États-Unis, Favara et Imbs (2015) ont obtenu des résultats semblables.

¹⁶ Discussion technique concernant les États-Unis dans Hamilton et al. (2006).

Selon Mian et Sufi (2009), la hausse des prix des habitations aux États-Unis avait été plus forte dans les régions où davantage de personnes avaient déjà été exclues des marchés du crédit. La libéralisation financière a assoupli leurs conditions de crédit. Chambers *et al.* (2009) ont observé que la création de nouveaux produits hypothécaires expliquait en majeure partie (de 56 à 70 %) les taux de propriété aux États-Unis de 1994 à 2005; les facteurs démographiques n'étaient à l'origine que de 16 à 31 % de la variation des taux.

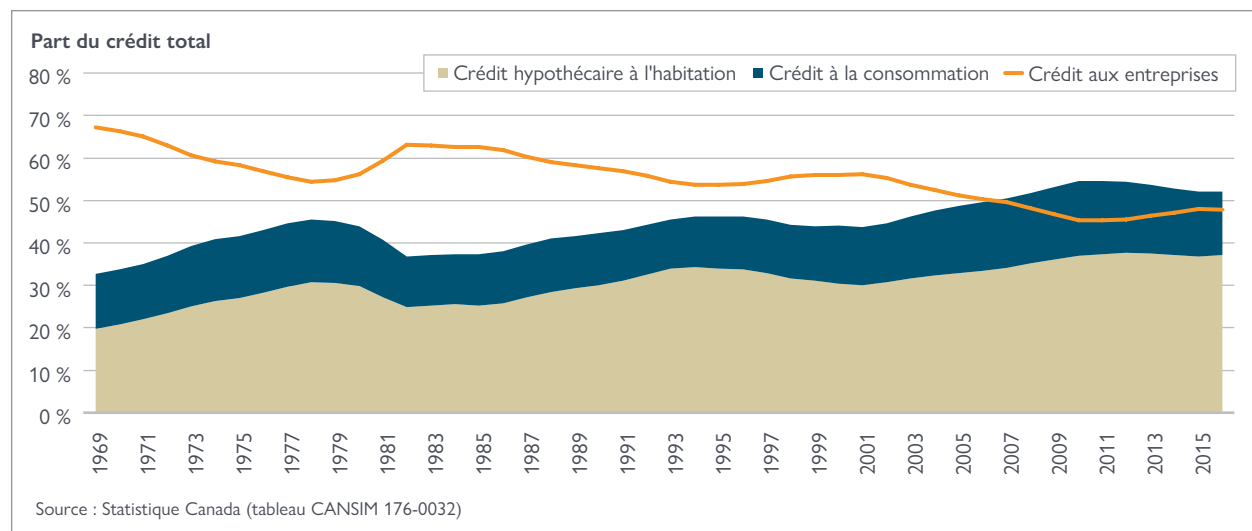
Selon les dernières recherches, il y a cependant eu une hausse généralisée du niveau d'endettement (Adelineo *et al.*, 2016). Le montant des prêts hypothécaires initiés est plus élevé, quels que soient les niveaux de revenu et de solvabilité des emprunteurs. C'est parce que les emprunteurs en défaut de paiement se sont retrouvés avec des prêts hypothécaires plus élevés que la valeur en dollars des cas de défaut a augmenté. Ces résultats donnent à penser que les gouvernements devraient se préoccuper du niveau d'endettement de tous les emprunteurs, pas uniquement de ceux des couches de revenu inférieures.

Si les institutions financières ne portent pas pleinement la charge des défauts de paiement, elles peuvent être incitées à prêter excessivement aux ménages. Beck *et al.* (2012) ont remarqué une tendance mondiale selon laquelle la majorité des activités de prêt des banques visent les ménages. Les données montrent que cette tendance s'observe aussi au Canada, où les banques octroient maintenant plus de prêts aux ménages qu'aux entreprises (figure 17). Les prêts hypothécaires résidentiels sont passés de 20 % de l'ensemble des crédits en 1969 à 37 % en 2015, tandis que les autres formes de crédit aux ménages sont demeurées relativement inchangées.

Bien que les tendances aux États-Unis diffèrent de celles qui sont observées au Canada, où le système de prêts est plus strictement réglementé et où la valeur nette du logement des propriétaires est plus importante, le rôle du crédit demeure équivoque étant donné qu'il a déjà aggravé des crises. Jordá *et al.* (2015), par exemple, ont analysé le rôle que jouent les taux d'intérêt et le crédit dans l'emballement et l'effondrement des prix des habitations. Ils ont montré, au moyen de données couvrant 140 ans de l'histoire économique moderne, que des conditions monétaires souples entraînent des hausses excessives des prêts immobiliers accordés et des bulles immobilières dans les économies avancées.

L'établissement de taux d'intérêt trop bas fera généralement augmenter les prix des actifs dans leur ensemble et incitera les ménages à acquérir ces actifs. Wachter et Herring (2003) ont à leur tour étudié les liens entre les bulles immobilières et les crises bancaires.

Figure 17 : Part du crédit total, par type de crédit



4.4.3 Inégalité des revenus (effets financiers)

Dans leur examen des incidences de la dernière récession, Piazzesi et Schneider (2016) indiquent qu'un des points essentiels des études macroéconomiques sur le logement parues récemment, après la crise, est que l'hétérogénéité des ménages est importante. Les modèles caractérisés par l'hétérogénéité des ménages et des frictions donnent lieu à de nouveaux mécanismes puissants d'amplification et de propagation. Plus particulièrement, ils laissent plus de place aux effets des chocs subis par le secteur financier, qui sont devenus importants dans le récit de l'histoire d'après-guerre des États-Unis, pour qu'ils se propagent dans l'ensemble de l'économie.

Ainsi, le rôle du crédit dans différents segments de la population — plutôt que dans son ensemble — prend de l'importance. Landvoigt *et al.* (2015) ont constaté, par exemple, que le crédit à faible taux dans le segment du marché bas de gamme était un des principaux moteurs des prix des habitations à San Diego. Selon Krueger *et al.* (2016), l'inégalité de la richesse peut amplifier considérablement l'incidence d'un choc global si la richesse nette d'une proportion suffisamment grande de ménages est faible. Même si les données historiques sur l'inégalité de la richesse au Canada sont limitées, le suivi de l'évolution des tendances relatives à la richesse peut donner une idée du marché de l'habitation et des risques qu'il comporte.

4.4.4 Investisseurs présents dans le marché des logements achetés pour être loués

La faiblesse des taux d'intérêt, la perspective de réaliser des gains en capital grâce à la montée des prix des propriétés et les produits tirés de la location de propriétés peuvent rendre l'acquisition de biens immobiliers intéressante pour les investisseurs. À court terme, ces investissements pourraient exercer une pression à la hausse sur les prix des habitations, surtout si l'offre ne réagit pas. Il est difficile de quantifier cette incidence étant donné la rareté des données sur les investissements étrangers et canadiens. Le chapitre 8 présente les résultats de recherches récentes sur l'étendue de l'investissement dans le marché des logements achetés pour être loués au Canada.

Haughwout *et al.* (2011) ont étudié cette question aux États-Unis, même si, là aussi, ils ont eu de la difficulté à obtenir des données. Ils ont classé les investisseurs en trois catégories : ceux qui achètent des propriétés afin de les louer, ceux qui en achètent comme résidences de vacances ou pour leur retraite future et ceux qui en achètent en espérant les revendre à profit. Leur analyse des données sur l'endettement leur a permis d'estimer que la proportion d'investisseurs sur le marché américain est passée de 20 % en 2000 à un sommet de près de 35 % en 2006. Ils ont aussi constaté que les investisseurs étaient plus nombreux sur les marchés qui présentaient les conditions les plus favorables aux « bulles ». Ils ont conclu que l'afflux important d'investisseurs est susceptible d'avoir accentué la pression à la hausse exercée sur les prix des habitations en période d'expansion.

Puisque l'épargne nécessaire à de tels investissements peut provenir de n'importe où, le marché canadien de l'habitation ne peut être examiné séparément des changements mondiaux, y compris les mouvements internationaux de capitaux (chapitre 1). La baisse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale et les grands volumes d'épargne pourraient faire augmenter les investissements étrangers directs dans des propriétés canadiennes. Toutefois, l'apport de capitaux étrangers ne se limite pas au marché de l'habitation. Les investissements étrangers dans les titres de créance canadiens ont fortement augmenté, ce qui fera diminuer les taux d'intérêt au pays et encouragera les Canadiens à investir dans des actions à haut risque ainsi que dans le marché de l'habitation. Cependant, Favilukis *et al.* (2013) soutiennent que « l'évolution des mouvements internationaux de capitaux a alors [avant 2008] joué, tout au plus, un petit rôle dans les fluctuations des prix des habitations et que le principal facteur de causalité a plutôt été la libéralisation des marchés des capitaux et la volte-face qui a eu lieu par la suite dans de nombreux pays, de manière largement indépendante des mouvements internationaux de capitaux ». Il faut cependant savoir que, de façon générale, l'investissement étranger connaît une forte croissance au Canada depuis 2010. Il est donc sûrement possible qu'une partie des investissements ait été faite dans le marché de l'habitation.

Nous n'avons pas encore entrepris de recherches approfondies pour évaluer l'effet de l'investissement étranger sur le prix des logements, principalement parce que nous manquons de données. Statistique Canada a rendu de nouvelles données disponibles à la fin de 2017, peu avant la publication du présent rapport, et nous avons hâte de les analyser en 2018. L'insuffisance de données avant un changement de politique complique toutefois l'évaluation de l'effet du changement de politique sur le plan statistique.

Les nouvelles données de Statistique Canada, rapportées par Gellatly et Morissette (2017), indiquent que les non-résidents possèdent 3,4 % des propriétés résidentielles à Toronto, et 4,9 % à Vancouver. La part des propriétaires non résidents était plus grande pour les appartements en copropriété (environ 7 à 8 %) que pour les maisons individuelles (environ 2 à 3 %). Même si nous ne disposons pas des données historiques qui nous permettraient d'évaluer la corrélation entre les variations de la propriété étrangère et les hausses des prix des logements, la prévalence des propriétaires non résidents sur le marché des appartements en copropriété permet difficilement d'affirmer que l'investissement étranger est un facteur causal important de la hausse des prix, puisque les prix des appartements en copropriété ont diminué comparativement à ceux des maisons individuelles.

Le fait que les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario aient appliqué une taxe à l'endroit des étrangers qui investissent dans des biens résidentiels sur leur territoire nous a permis d'obtenir d'autres données sur le flux d'investissement étranger.

Après l'entrée en vigueur d'un impôt sur la spéculation pour les non-résidents en Ontario, les personnes qui ne sont pas des citoyens ou des résidents permanents du Canada et les sociétés étrangères représentaient 3,2 % des acheteurs d'habitations dans la région élargie du Golden Horseshoe entre le 27 mai et le 18 août 2017. En comparaison, ce pourcentage était de 4,7 % au cours du mois terminé le 26 mai (Ontario, 2017b). À Toronto, le taux est passé de 7,2 à 5,6 %.

Il est difficile d'évaluer l'effet de l'investissement étranger à partir de ces chiffres. À première vue, l'investissement étranger semble représenter une faible part du parc immobilier et du flux d'investissement. L'investissement étranger représente néanmoins une demande qui s'ajoute aux achats faits par des Canadiens; il a donc contribué à la montée des prix. Comme nous l'expliquons à la section précédente, de brèves poussées d'achats concentrés pourraient être suffisantes pour entraîner des hausses de prix à plus grande échelle. Comme nous en discuterons plus loin, il est également possible que le rôle attribué à l'investissement étranger ait nourri les attentes des acheteurs canadiens quant à la demande future sur le marché de l'habitation. Il est donc possible que l'entrée en vigueur de politiques visant à contenir l'investissement étranger ait grandement contribué à tempérer un optimisme démesuré.

4.4.5 Différences dans les attentes à l'égard des prix

L'optimisme à l'égard des prix futurs des habitations est un facteur essentiel qui inciterait les ménages à investir dans le secteur immobilier en achetant une habitation (comme il en a été question au chapitre 2). De nos jours, l'espoir de gains futurs a pour effet de faire diminuer le coût d'acheter une habitation maintenant. Bien que les opinions divergentes sur ce que les prix devraient être soient omniprésentes dans les économies de marché, il semble que les attentes quant aux prix des habitations puissent être influencées par des modes passagères et des accès d'optimisme ou de pessimisme excessif. Shiller (2007) est allé jusqu'à dire que seuls des facteurs psychologiques expliquent les hausses de prix des habitations au cours de la dernière décennie aux États-Unis, et Granziera et Kozicki (2012) ont examiné la création de bulles aux États-Unis lorsque les attentes relatives aux prix futurs ne sont pas tout à fait rationnelles.

Le fait qu'une décision aussi importante repose d'abord et avant tout sur des forces psychologiques signifie que les prix des habitations sur le marché global peuvent aussi faire l'objet d'une manie collective. Le risque est alors d'autant plus grand lorsque les attentes irrationnelles d'un segment de la population se répercutent sur les autres. Shiller (2007) a défini les bulles comme « un mécanisme de rétroaction agissant par le truchement des observations du public quant aux hausses de prix et de leurs attentes à l'égard des hausses futures des prix. La rétroaction peut aussi être décrite comme une épidémie sociale, où certaines conceptions et idées du public mènent à un intérêt spéculatif et émotionnel

sur les marchés et, par conséquent, à des hausses de prix; ces éléments servent alors à ancrer ces conceptions et ces idées dans l'esprit d'autres personnes. » Si une partie importante de la population commence à avoir des attentes exubérantes en raison de la progression de ces divers points de vue, les cycles des prix des habitations se prolongent alors (Burnside *et al.*, 2016).

À titre d'exemple, l'explication la plus courante des hausses de prix sur le marché de Vancouver est l'influence des investisseurs étrangers. Malgré l'absence de données concrètes, Angus Reid (2015) affirme que 64 % des Vancouverois estiment que « les investisseurs étrangers dans le marché immobilier » sont une des « principales causes des prix des habitations élevés à Vancouver ». Il est possible que le scénario quant aux investissements étrangers à Vancouver, caractérisé par un afflux incessant de fonds, ait créé un message convaincant incitant les résidents à accéder au marché. L'ampleur réelle des investissements étrangers à Vancouver n'aurait donc pas d'importance si le scénario était suffisamment convaincant pour modifier les croyances des ménages et, par conséquent, pour favoriser des attentes exubérantes quant aux prix futurs.

Le rôle des attentes peut être important pour le marché de l'habitation, car celles-ci changent rapidement. Ainsi, Head et Lloyd-Ellis (2016) montrent explicitement la manière dont un changement des attentes amplifie l'effet d'une réduction donnée des taux d'intérêt dans 11 régions métropolitaines du Canada. Cet effet est important lorsqu'on s'attend à ce que les taux d'intérêt reviennent vers leur moyenne relativement rapidement.

Il est difficile de mesurer la spéculation sur le marché de l'habitation, mais une enquête conçue aux États-Unis par Karl Case et Robert Shiller s'est révélée être un point de référence intéressant (Case et Shiller, 2003). À cet égard, la SCHL travaille à la mise en œuvre d'une enquête semblable au Canada, dont les résultats sont présentés au chapitre 9.

4.4.6 Incidence de l'effet de la richesse sur la consommation

Certains soutiennent que, puisque le logement est un élément aussi important de la richesse des ménages, tout changement de la valeur perçue de leur habitation changerait leurs habitudes de consommation et encouragerait également certains d'entre eux à se servir des gains découlant de l'appréciation des prix des habitations pour investir davantage dans le logement.

Cet effet fait l'objet d'un débat. Buitier (2010) et Carney (2011) sont d'avis qu'une hausse des prix des habitations aujourd'hui se traduit aussi par une augmentation du coût du logement demain et que, par conséquent, il ne devrait y avoir aucune incidence sur la consommation puisque les ménages se rendent compte que le coût du logement s'est également accru. En revanche, selon Calomiris *et al.* (2013), cet argument n'est toutefois pas aussi valable dans le cas de ceux qui ont une capacité d'emprunt limitée – ils peuvent être riches en propriété mais pauvres en liquidités – et de ceux qui peuvent prendre leurs profits et sortir du marché de l'habitation. Dans ce cas, la montée des prix des habitations permet aux gens d'emprunter davantage ou les rend plus riches lorsqu'ils vendent et sortent du marché. Abdallah et Lastrapes (2013) ont constaté que les dépenses dans les États américains offrant davantage de possibilités d'emprunt sur la valeur nette d'un logement sont plus sensibles aux brusques variations de la demande de logements. Cet effet de richesse est particulièrement marqué aux sommets et aux creux des cycles du marché de l'habitation, qui sont alors accentués.

La capacité de lier les données sur les prix des habitations, sur la richesse et sur les habitudes de consommation au Canada est limitée. La SCHL a plutôt entrepris une analyse préliminaire des habitudes d'endettement à Vancouver et à Toronto. Plus particulièrement, nous analysons les données selon que les consommateurs ont contracté ou non un prêt hypothécaire. La première limite des données est qu'elles ne nous permettent pas de savoir si ceux qui n'ont pas de prêt hypothécaire possèdent ou non une habitation : ils peuvent avoir remboursé leur prêt hypothécaire. Cependant, les données indiquent que l'augmentation du crédit non hypothécaire a été plus forte chez ceux qui n'ont pas de prêt hypothécaire que chez ceux qui en ont un. Si la majorité des propriétaires ont un prêt hypothécaire, cette constatation indiquerait alors qu'ils n'augmentent pas leur crédit non hypothécaire en réaction à la montée des prix des habitations au point de stimuler la consommation. En fait, certaines données montrent une diminution de la dette non hypothécaire en réaction à la hausse des prix.

Une autre analyse de la SCHL des données d'Equifax porte sur la proportion des consommateurs qui ont plus d'un prêt hypothécaire. Il est possible qu'ils aient contracté un autre prêt hypothécaire pour accroître leur consommation, mais aussi pour investir dans une autre propriété. Depuis 2014, la proportion de consommateurs ayant plus d'un prêt hypothécaire est passée de 4,5 à 4,9 % à Vancouver et de 3,3 à 3,7 % à Toronto. Cette dernière proportion est inférieure à la moyenne canadienne.

4.5 CONCLUSION ET LIMITES DES EXPLICATIONS RELATIVES À LA DEMANDE

Bon nombre des arguments énoncés dans le présent chapitre, qui pourraient jouer un rôle en ce qui a trait aux hausses des prix des habitations, sont examinés plus en détail au chapitre 5, même s'ils ont été remis en question (Shiller, 2007 et Mayer, 2007 ont débattu de l'importance des facteurs psychologiques, par exemple).

Dans Glaeser *et al.* (2013), on trouve un autre contre-argument, selon lequel les bas taux d'intérêt n'expliquent qu'un cinquième de l'augmentation des prix des habitations aux États-Unis de 1996 à 2006. L'axe d'argumentation de ces auteurs est que les prix sont plus susceptibles de monter lorsque la réaction de l'offre est limitée et que, par conséquent, les villes ayant moins de terrains disponibles pourraient être plus exposées aux bulles. Habituellement, les bulles se dégonflent lorsque l'offre de l'élément considéré comme en pénurie se concrétise vraiment, mais, si l'offre est vue comme restreinte, les gens sont alors davantage prêts à croire que les prix ne peuvent que grimper. Glaeser *et al.* (2008) ont montré que, durant les années 1980, les hausses de prix dans les villes américaines s'observaient surtout dans celles où la réaction de l'offre était plus faible. Park et Xiao (2010) ont examiné le cas de Séoul, en République de Corée, pour connaître l'incidence de l'offre restreinte de terrains menant à une bulle.

Ces arguments nous amènent à examiner le logement du côté de l'offre, qui fait l'objet du chapitre 7.

5 Résultats de l'estimation du modèle de la SCHL

OBJECTIFS :

- Décrire l'approche adoptée pour déterminer les principaux facteurs contribuant aux tendances à long terme des prix des logements.
- Rendre compte de la contribution de ces principaux facteurs aux tendances à long terme des prix et aux variations des prix depuis 2010.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Les variables macroéconomiques, notamment les tendances démographiques, les taux d'intérêt et les revenus disponibles, jouent un rôle important dans la hausse constante des prix des logements observée dans les grands centres du Canada. Un écart subsiste néanmoins entre les prix prévus et les prix réels.
- Dans le cadre de l'application élargie du modèle de base, nous avons examiné un autre facteur pouvant expliquer cet écart — l'inégalité croissante des revenus et de la richesse dans les grands centres métropolitains du Canada. Nous constatons que les changements liés à ces facteurs jouent un rôle important dans l'explication de l'accélération de la croissance des prix des logements dans les régions urbaines.
- Nous avons également examiné l'effet d'une meilleure offre de crédit sur les prix des logements à l'échelle nationale. Nous avons constaté que la croissance du crédit entraîne une hausse des prix des logements, mais que l'inverse n'est pas vrai.
- Le marché de l'habitation canadien se caractérise par d'importants contrastes régionaux. C'est pourquoi nous avons analysé les variations locales qui définissent chaque RMR afin de bien comprendre la dynamique du marché.

5.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre s'étend sur les tendances des prix des logements à long terme dans les grands centres du Canada. La spécification du modèle de base permet d'analyser la relation historique entre les prix des logements et les facteurs fondamentaux, notamment les revenus, la population des jeunes adultes et les taux hypothécaires. Après avoir soigneusement défini le modèle et effectué les procédures de sélection de modèle, nous arrivons à la conclusion que les facteurs fondamentaux influent considérablement sur le mouvement à la hausse des prix des logements à long terme.

D'autres facteurs reflétant les conditions locales peuvent être nécessaires pour obtenir un portrait complet. Nous constatons que l'incidence d'un des facteurs évalués — l'inégalité des revenus et de la richesse — explique en grande partie la croissance des prix des logements, bien que nous ne puissions pas toujours en déterminer l'ampleur avec précision.

Comme les prix des logements tendent à varier à la hausse, l'étude de ces prix au Canada doit faire appel à une perspective dynamique au moyen d'outils macroéconomiques. Dans le présent chapitre, nous dégagons les principaux facteurs contribuant aux tendances à long terme des prix des logements, puis dans le chapitre suivant, nous mettons en évidence les facteurs déterminants des fluctuations à court terme.

5.2 DONNÉES ET RÉSULTATS DE BASE

Avant d'expliquer notre méthode, nous présentons les données sur lesquelles reposent les facteurs fondamentaux et soulignons les principaux résultats obtenus grâce à notre processus de modélisation. Le tableau 9 présente les données de base utilisées pour la modélisation macroéconomique, la tendance à la hausse des prix que nous tentons d'expliquer et les variations des prix prévues par le modèle de 2010 à 2016.

Comme c'est la norme dans ce genre d'études, nous mesurons de façon approximative l'effet des accédants à la propriété – qui représentent une demande marginale sur le marché – chez les 25 à 34 ans. En raison de la hausse des prix des habitations, il se peut toutefois qu'un groupe plus âgé représente mieux les accédants à la propriété à Toronto et à Vancouver. Nous nous pencherons sur la question plus en profondeur dans une prochaine étude.

Selon un examen des facteurs économiques fondamentaux, l'activité sur le marché de l'habitation d'Edmonton a été liée aux principaux moteurs des cinq RMR. Malgré les répercussions négatives du récent choc pétrolier, l'activité du marché d'Edmonton a été stimulée par une forte augmentation de la population de jeunes adultes, qui a connu une hausse de 29,7 %, et par la progression de 15,2 % du revenu disponible. Calgary arrive au deuxième rang; la population de jeunes adultes y a enregistré une croissance de 21,4 %, et le revenu disponible, de 15,5 %. Les gains observés à Vancouver ont été plus modérés, bien qu'une croissance vigoureuse de 9 % de la population de jeunes adultes et de 11,5 % du revenu disponible y ait été enregistrée. À Toronto, les résultats ont été contrastés; le revenu disponible a baissé de 1 %, tandis que la population de jeunes adultes a affiché une croissance convenable de 11,6 %. Montréal a continué de progresser, mais à un rythme plus lent. La population de jeunes adultes y a enregistré un gain de 4 %, tandis que le revenu disponible a augmenté de 4,6 %.

Bien que les taux hypothécaires nominaux aient baissé de façon uniforme partout au Canada, nous avons utilisé les taux hypothécaires rajustés afin de tenir compte des différences locales de l'inflation des prix à la consommation, pour que notre modèle saisisse les variations des taux hypothécaires observées dans ces villes. Cette évolution des facteurs économiques fondamentaux permet d'indiquer plus clairement les prix prévus par le modèle.

Le tableau 9 nous donne une idée des résultats du modèle. La dernière ligne du tableau présente les variations des prix prévus par le modèle, et l'avant-dernière ligne indique les variations réelles des prix des logements de 2010 à 2016. Après correction pour tenir compte de l'inflation, les prix réels des logements ont augmenté de 48 % à Vancouver, de 41 % à Toronto et de 11 % à Montréal, et ils sont demeurés à peu près stables à Calgary et à Edmonton. La figure 18 illustre les tendances à long terme des prix des logements dans les principales régions métropolitaines de recensement du Canada.

Selon les résultats du modèle, la croissance des prix des logements dans les cinq RMR (Vancouver, Toronto, Montréal, Calgary et Edmonton) est en grande partie attribuable aux facteurs fondamentaux, mais en tenant compte d'importantes différences régionales. À Vancouver, plus des deux tiers de la croissance des prix sont imputables aux facteurs fondamentaux, alors qu'à Toronto, ces facteurs expliquent seulement un tiers de cette croissance. Par ailleurs, le modèle de base surestime la croissance des prix à Montréal, à Calgary et à Edmonton. Bien qu'ils aient utilisé une méthode de modélisation différente, Head et Lloyd-Ellis (2016) ont tiré à peu près les mêmes conclusions.

L'augmentation des prix à Vancouver a été largement soutenue par les facteurs économiques fondamentaux. Par contre, le résultat concernant la situation du marché de Toronto, où les facteurs fondamentaux n'ont pas été aussi solides, s'explique plus difficilement. En interprétant les résultats pour Calgary et Edmonton, il est important de se rappeler que le modèle a été estimé à l'aide de données antérieures à 2010. Les données ne tiennent donc pas compte de la volatilité des cours du pétrole. Cette question est traitée plus en détail à la section 5.5.

Il est important d'ajouter que le modèle a la lourde fonction de prédire les prix des six années à venir. Dans ce contexte, l'exactitude relative des prédictions des prix confirme la conclusion que la spécification empirique est solide.

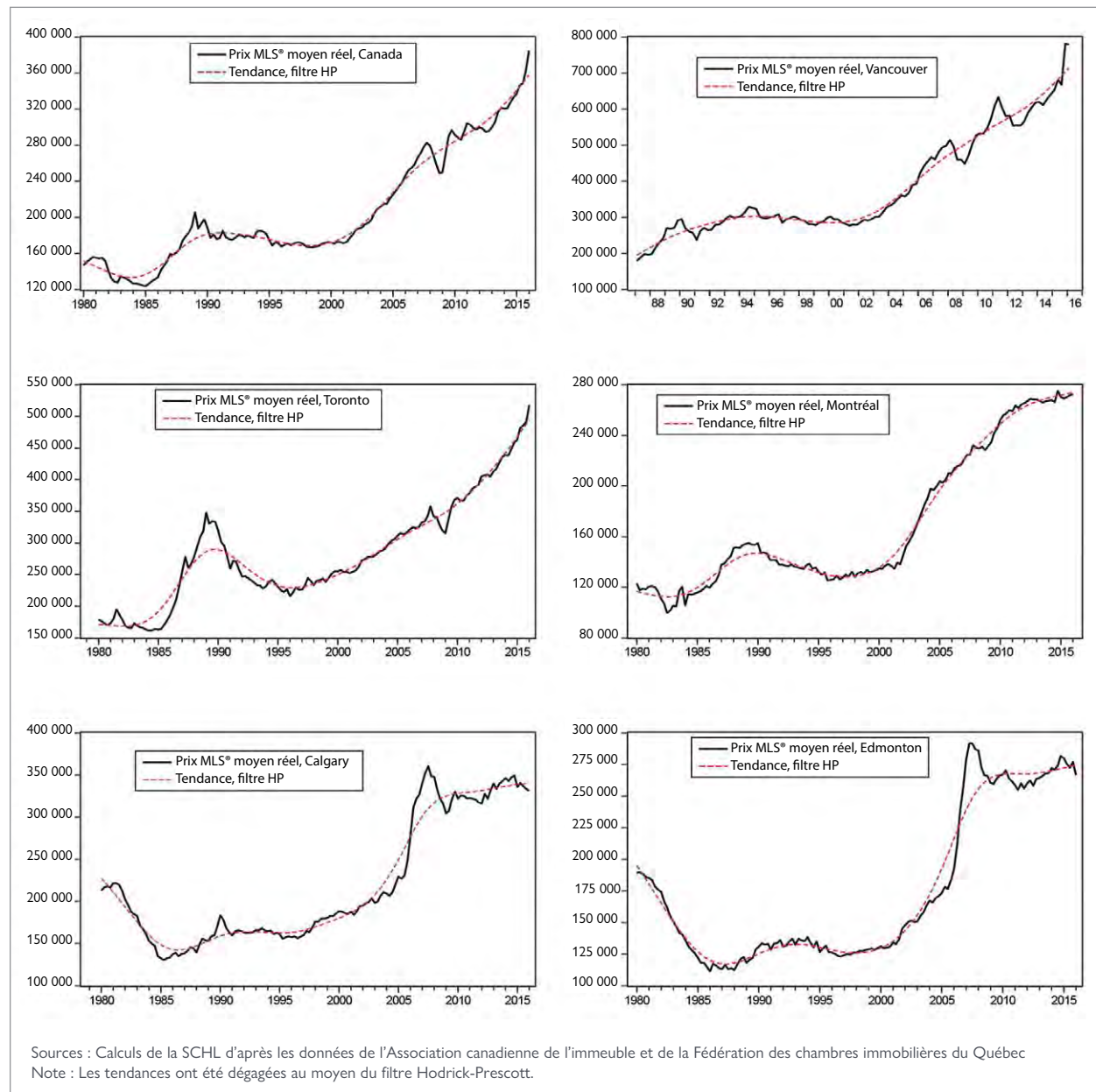
Tableau 9 : Fluctuation des prix des logements de 2010 à 2016, facteurs fondamentaux et prix prévus

(Toutes les variables, à l'exception de la population, sont corrigées de l'IPC, au niveau de la RMR.)

VARIABLE	VANCOUVER	TORONTO	MONTRÉAL	CALGARY	EDMONTON
Revenu disponible	11,5 %	-1 %	4,6 %	15,5 %	15,2 %
Population des 25 à 34 ans	9 %	11,6 %	4 %	21,4 %	29,7 %
Taux hypothécaire	-229 PB	-161 PB	-120 PB	-224 PB	-195 PB
Prix MLS® moyen	48 %	41 %	11 %	0,4 %	0,11 %
Prix prévu	36 %	16 %	19 %	7 %	22 %

Note : PB signifie « points de base ».

Sources : Statistique Canada, ACI, Institut de la statistique du Québec, Fédération des chambres immobilières du Québec, Conference Board du Canada et SCHL (calculs)

Figure 18 : Prix des logements et tendances à long terme

5.3 MODÉLISATION DE LA SCHL

Afin de tenir compte des hausses de prix pour la période de 2010 à 2016, nous avons d'abord évalué la sélection du modèle. La présente section décrit l'approche que nous avons utilisée pour déterminer le modèle approprié, qui a donné lieu à l'adoption du « modèle de base » comme spécification de référence.

Les facteurs sont définis selon une version modifiée de l'approche fondée sur des prévisions hors échantillon de Wheaton et Nechayev (2008)¹⁷. D'abord, nous avons estimé le modèle de base à l'aide de données historiques antérieures à 2010. Ensuite, nous avons fait des prévisions des prix des logements pour la période de 2010 à 2016. Enfin, nous avons évalué la mesure dans laquelle les facteurs fondamentaux expliquent l'évolution des prix de revente au cours de cette période. Cette dernière étape s'appuie sur la décomposition de la valeur de Shapley (Shorrocks, 2013), qui attribue le changement de la variable des intérêts à chaque facteur sous-jacent. La méthode suggère donc l'approche suivante, qui comporte plusieurs étapes.

1. Adopter une structure de modélisation particulière (plusieurs structures peuvent être évaluées).
2. Effectuer une régression des prix des logements par rapport aux facteurs fondamentaux et évaluer les propriétés statistiques à l'aide de données antérieures à 2010.
3. Évaluer l'importance économique de ces facteurs.
4. Établir l'équation de prévision pour la période de 2010 à 2016 afin d'évaluer le rôle de l'ensemble de ces variables dans la croissance des prix, et corriger les erreurs de prévision.
5. Effectuer une régression des erreurs de prévision par rapport aux facteurs idiosyncrasiques.

La présente section se concentre sur les quatre premières étapes (la cinquième étape est traitée plus en détail au chapitre 6). En résumé, cette série d'étapes montre que la spécification du modèle repose sur des théories économiques, que les propriétés statistiques sont déterminées en fonction d'un éventail de tests, et que l'importance économique est établie d'après la décomposition de la valeur de Shapley. Même si un facteur a une signification statistique, il sera écarté si la composition de la valeur de Shapley indique que sa contribution à l'explication des prix des logements est négligeable. Ce processus rigoureux de spécification du modèle vise à réduire les risques de biais.

5.3.1 Étape 1 : structure de la modélisation

Nous voulons expliquer les prix des logements de chaque RMR en dollars indexés. Dans le modèle, les variables indépendantes clés comprennent le revenu personnel disponible réel par habitant, la population des jeunes adultes de 25 à 34 ans et les taux hypothécaires fixes réels de cinq ans. La spécification formelle de notre modèle de base est la suivante :

$$PRIX_t = c + \beta_1 REVENU_t + \beta_2 POPJ_t + \beta_3 HYPOTH_t + \sum_{i=-k}^k \gamma_{1,i} \Delta REVENU_{t-i} + \sum_{i=-k}^k \gamma_{2,i} \Delta POPJ_{t-i} + \sum_{i=-k}^k \gamma_{3,i} \Delta HYPOTH_{t-i} + \varepsilon_t$$

où

$PRIX_t$: logarithme naturel des prix réels des logements;

$REVENU_t$: logarithme naturel du revenu personnel disponible réel par habitant;

$POPJ_t$: logarithme naturel de la population des jeunes adultes de 25 à 34 ans;

$HYPOTH_t$: taux hypothécaire fixe réel de cinq ans;

$\sum_{i=-k}^k \Delta$: vecteur de contrôle des valeurs futures et passées;

ε_t : terme d'erreur.

¹⁷ Le modèle du coût d'usage de Hubbard et Mayer (2009) aurait pu également être utilisé, mais il s'agit d'une approche ascendante qui nécessite beaucoup plus de données. Voir également Himmelberg, Mayer et Sinai (2005), et Brown et al. (2011) pour l'Australie.

5.3.2 Étape 2 : estimation et propriétés statistiques

Nous avons estimé la demande pour la période de 1988 à 2009 selon le modèle autorégressif à retards échelonnés de Stock et Watson (1993), qui comprend des variables cointégrées et ajoute des valeurs passées et futures aux variables indépendantes en tant que variables de contrôle. La spécification est statistiquement valable si les variables sont intégrées d'ordre 1 et cointégrées; autrement, la relation risque d'être erronée (Granger et Newbold, 1974).

Au cours de la période visée, les résultats du modèle indiquent que les prix réels des logements, le revenu personnel disponible réel par habitant et les taux hypothécaires ajustés en fonction de la RMR sont intégrés d'ordre 1, tandis que la population des jeunes adultes est intégrée d'ordre 2, à la marge. En général, la population est intégrée d'ordre 1, mais cette propriété statistique a tendance à être sensible à la taille des échantillons. Comme le suggère l'analyse ci-dessous, l'intégration des taux de croissance à la population des jeunes adultes peut sembler intéressante à première vue sur le plan statistique, mais son pouvoir explicatif est pratiquement négligeable. C'est pourquoi notre modèle comprend des niveaux de population de jeunes adultes plutôt que des taux de croissance, ce qui lui confère une plus grande importance économique plutôt que des propriétés statistiques instables.

Des relations de cointégration ont été détectées grâce aux tests d'Engle-Granger (Engle et Granger, 1987) et de Johansen (Johansen, 2000). L'interprétation des tests de Johansen est effectuée de manière séquentielle. Plus précisément, l'existence d'une équation de cointégration nécessite d'abord le rejet de l'hypothèse nulle de cointégration, et par la suite le non-rejet de l'hypothèse nulle selon laquelle il y a au plus une équation de cointégration.

Les résultats présentés au tableau 10 révèlent que les prix des logements sont cointégrés avec le revenu disponible réel, la population des jeunes adultes et les taux hypothécaires, ce qui appuie la conclusion selon laquelle la spécification est statistiquement fiable. Il est à noter que malgré les variations des intervalles de tendance et de décalage, les résultats du test de cointégration sont généralement valables. Il convient aussi de signaler que nous faisons abstraction de la cointégration non linéaire comme celle de Park et Phillips (2001), essentiellement en raison du manque d'éléments prouvant l'existence de relations non linéaires entre les variables.

Tableau 10 : Test de cointégration de Johansen

HYPOTHÈSE CONCERNANT LE NOMBRE D'ÉQUATIONS DE COINTÉGRATION	VANCOUVER	TORONTO	MONTRÉAL	CALGARY	EDMONTON
Nombre d'équations de cointégration au seuil de 5 %	1*	1*	1*	1*	1*
Aucune	47,47	63,63	62,96	61,83	61,17
Valeur critique à 5 %	47,86	47,86	47,86	47,86	47,86
Au plus 1	18,44	25,45	21,25	19,95	16,30
Valeur critique à 5 %	29,80	29,80	29,80	29,80	29,80
Intervalle de décalage	3	3	3	3	3
Tendance déterministe linéaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Note : Le test de la trace indique une équation de cointégration au seuil de 5 %.

Comme le modèle n'est pas stationnaire, les références statistiques fondées sur les méthodes standard MCO (moindres carrés ordinaires) seront biaisées (Hamilton, 1994). C'est pourquoi nous estimons la spécification de référence à l'aide de la méthode des moindres carrés dynamiques ordinaires (Stock et Watson, 1993), qui corrige le modèle en le rendant stationnaire. Les résultats de l'estimation sont présentés au tableau 11.

Tableau 11 : Résultats de la régression tirés du modèle de base

(Variable dépendante correspondant au logarithme du prix réel des logements, moindres carrés ordinaires dynamiques avec deux valeurs passées et deux valeurs futures, du premier trimestre de 1988 au quatrième trimestre de 2009)

VARIABLE INDÉPENDANTE	VANCOUVER	TORONTO	MONTRÉAL	CALGARY	EDMONTON
Revenu	1,42*** (2,51)	1,33*** (2,82)	3,00*** (9,57)	1,32* (1,77)	2,24*** (3,31)
Population des 25 à 34 ans	1,98*** (3,45)	2,72*** (3,63)	2,14*** (5,50)	1,77*** (3,22)	2,42*** (5,48)
Taux hypothécaire	-0,04* (1,49)	-0,02 (-1,42)	-0,02 (-1,21)	-0,02 (-1,16)	-0,10*** (-5,75)
Constante	-26,51*** (2,53)	-37,79*** (-5,85)	-46,05*** (-6,39)	-22,64*** (-3,99)	-39,19*** (-4,98)
R-carré	0,91	0,88	0,95	0,96	0,94
Erreur-type de la régression	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08

Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

L'interprétation des modèles double-log est simple. Un examen de l'effet des facteurs fondamentaux sur les prix des logements à Vancouver semble indiquer qu'une hausse du revenu de 1 % entraîne une augmentation des prix des logements de 1,42 %, qu'un accroissement de la population des jeunes adultes de 1 % entraîne une hausse des prix des logements de 1,98 %, et qu'une baisse des taux hypothécaires de 1 % entraîne une augmentation des prix des logements de 4 %. L'ampleur des coefficients est généralement la même dans l'ensemble des autres grandes RMR, mais en règle générale, une hausse du revenu de 1 % se traduirait par une augmentation des prix des logements de 3 % à Montréal, tandis qu'une baisse des taux hypothécaires de 1 % se traduirait par une augmentation des prix des logements de 10 % à Edmonton.

5.3.3 Étape 3 : facteurs contribuant aux fluctuations des prix

L'importance des variables incluses dans le modèle est évaluée selon la méthode de décomposition de Shapley (Shorrocks, 2013)¹⁸. Cette méthode a permis de confirmer l'importance du rôle des variables clés dans l'explication du modèle tout en soulignant la faiblesse de l'intégration de la population des jeunes adultes à la spécification en ce qui concerne les taux de croissance. Ce résultat nous a permis de modifier le modèle afin d'y inclure les niveaux de population des jeunes adultes au lieu des taux de croissance et, ainsi, d'améliorer le pouvoir explicatif dans son ensemble.

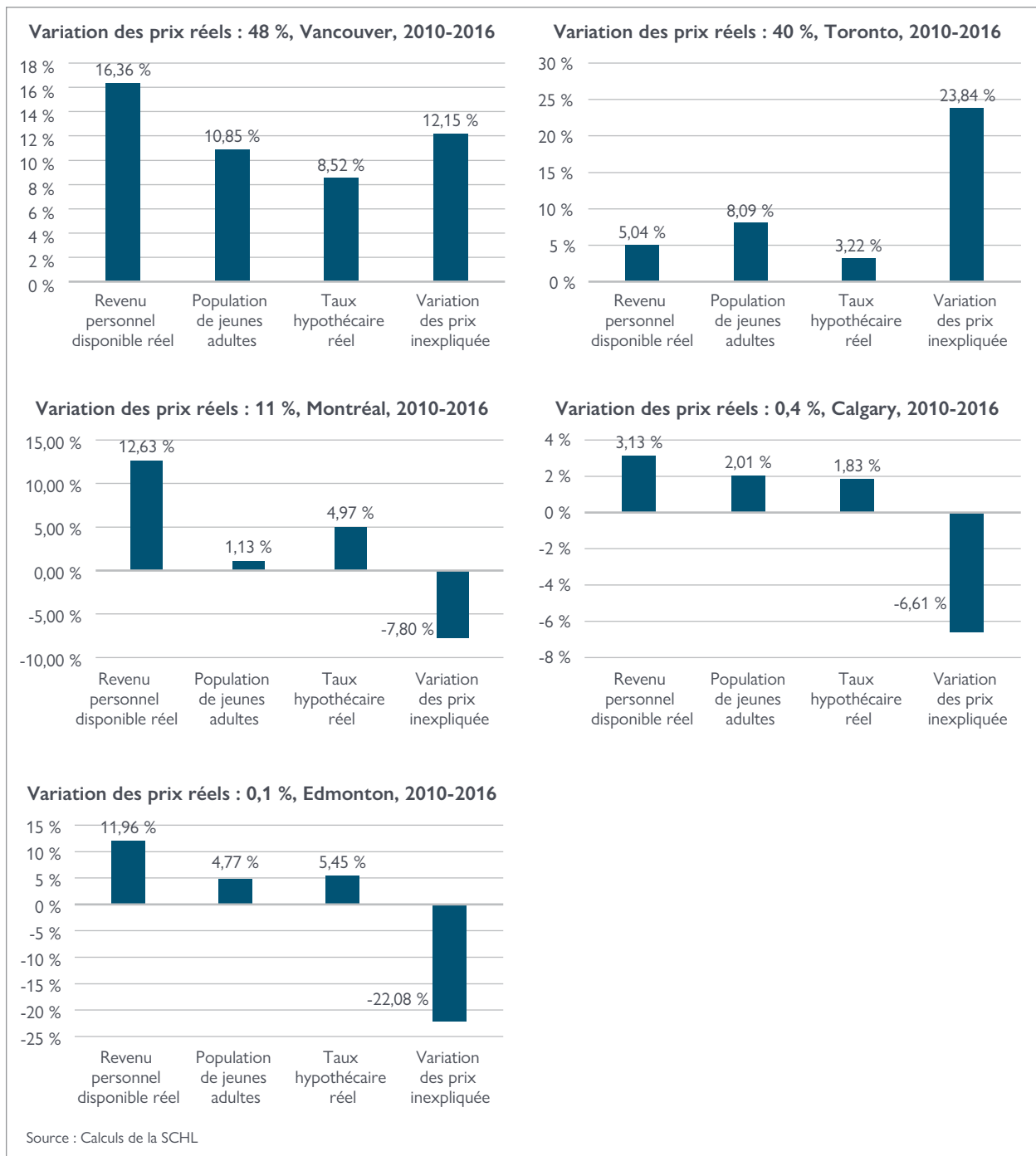
Un examen approfondi des chiffres révèle la mesure dans laquelle chacun des facteurs fondamentaux peut expliquer l'évolution des prix des logements (figure 19). À Vancouver, par exemple, les prix des logements ont enregistré une augmentation de 48 % de 2010 à 2016, dont 16 % sont attribuables à la hausse du revenu disponible réel, 11 % à l'accroissement de la population des jeunes adultes, 9 % à la baisse des taux hypothécaires et 12 % à des facteurs non observés¹⁹.

¹⁸ La valeur de Shapley est une méthode de décomposition théoriquement solide. Dans la théorie des jeux, la valeur de Shapley permet une répartition équitable du total des gains entre les joueurs en tenant compte de toutes les coalitions possibles entre les joueurs. La valeur est appliquée afin de déterminer dans quelle mesure une variable explicative particulière contribue à l'explication générale de la variation d'un modèle. Le calcul de la valeur de Shapley pour un modèle avec p variables explicatives nécessite le calcul de modèles 2^p.

¹⁹ Pour calculer la contribution, on prend la décomposition de la valeur de Shapley et la comparaison entre les fluctuations des prix réels et celles des prix prévus par le modèle. Par conséquent, si le modèle sous-estime les hausses de prix, la partie inexpliquée est positive et si le modèle surestime les hausses des prix, la partie inexpliquée est négative.

Les résultats soulignent également l'importance de tenir compte des contrastes locaux dans les analyses d'attribution de la croissance des prix (section 4.4). Les prédictions du scénario de base, notamment, sous-estiment les hausses de prix à Toronto et à Vancouver, alors qu'ils surestiment les gains à Calgary, à Edmonton et à Montréal. Plus loin dans le présent chapitre ainsi que dans le chapitre suivant, nous nous penchons sur les hypothèses concurrentes qui appuient les facteurs expliquant l'hétérogénéité, en tenant compte des contrastes locaux dans la répartition des revenus ainsi que des occasions d'accroître l'offre de logements. Il importe toutefois de souligner que ces hypothèses ne sont pas nécessairement exclusives mutuellement.

Figure 19 : Facteurs contribuant aux fluctuations des prix, par RMR, 2010-2016



5.3.4 Étape 4 : prévisions en échantillon

Une fois le modèle correctement défini, la principale question consiste à savoir dans quelle mesure les facteurs fondamentaux du modèle expliquent les prix des logements pour la période 2010-2016. Pour y répondre, la relation estimée entre les prix des logements et les facteurs fondamentaux est ensuite utilisée pour prédire les prix des logements au cours de cette période. Il est important de noter qu'aucun bris structurel n'a été détecté parmi les variables du modèle au cours de la période visée.

Cette analyse est illustrée à la figure 20 et à la figure 19. (Rappelons que les variations réelles et prévues pour la période 2010-2016 ont déjà été présentées au tableau 9) Le modèle a d'abord été estimé à l'aide des données allant du premier trimestre de 1988 au quatrième trimestre de 2009. Nous avons ensuite généré des prévisions en fonction des estimations de l'étape précédente jusqu'au premier trimestre de 2016 en utilisant les données réelles sur les taux d'intérêt, la population des jeunes adultes et le revenu disponible. Les erreurs de prévision représentent l'écart entre les prix réels des logements et les prix prévus.

Figure 20 : Prix moyens réels à Vancouver, 1988-2016; prix prévus, 2010-2016

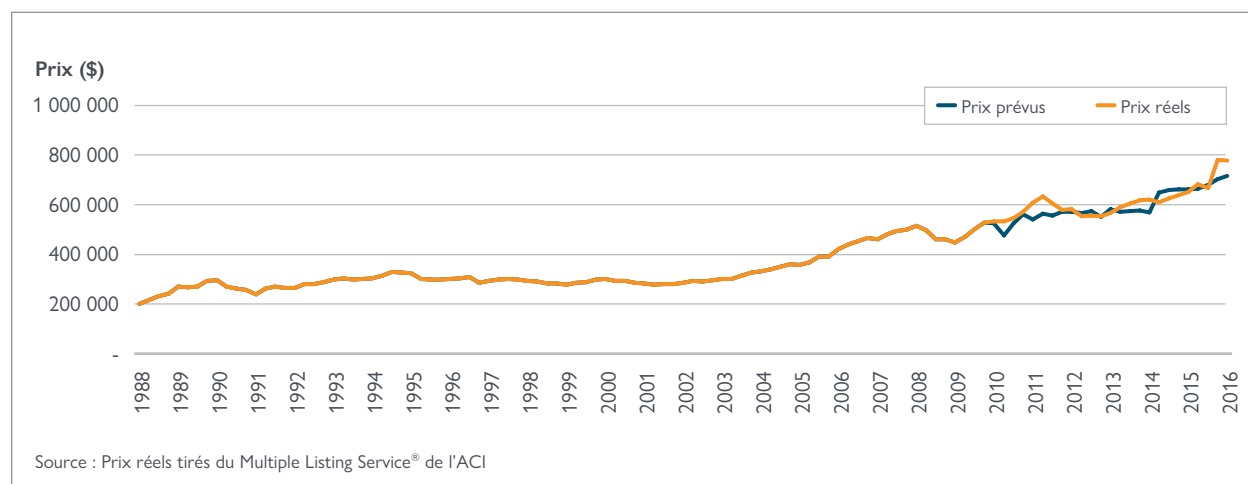
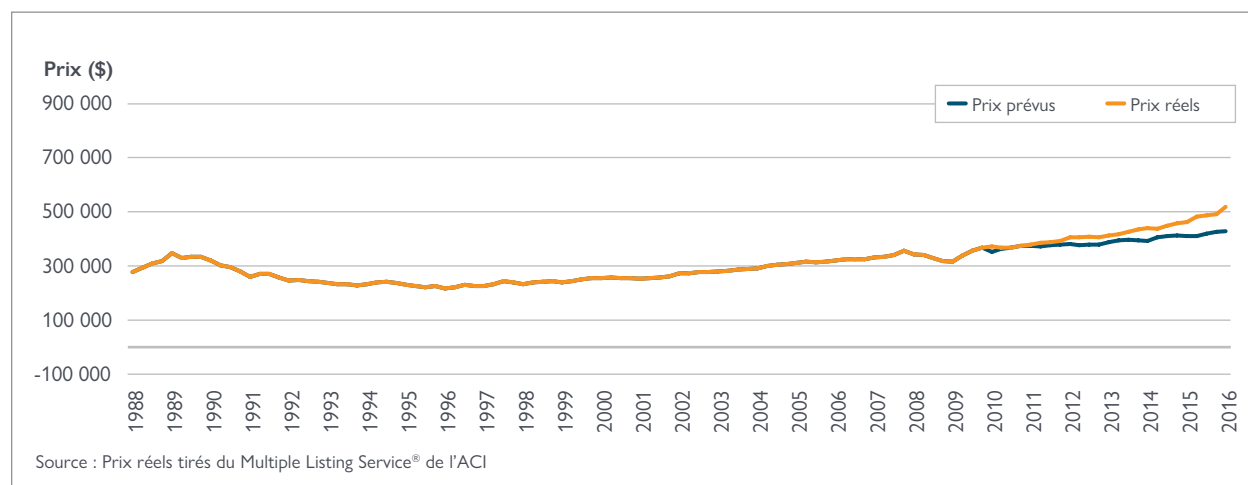


Figure 21 : Prix moyens réels à Toronto, 1988-2016; prix prévus, 2010-2016



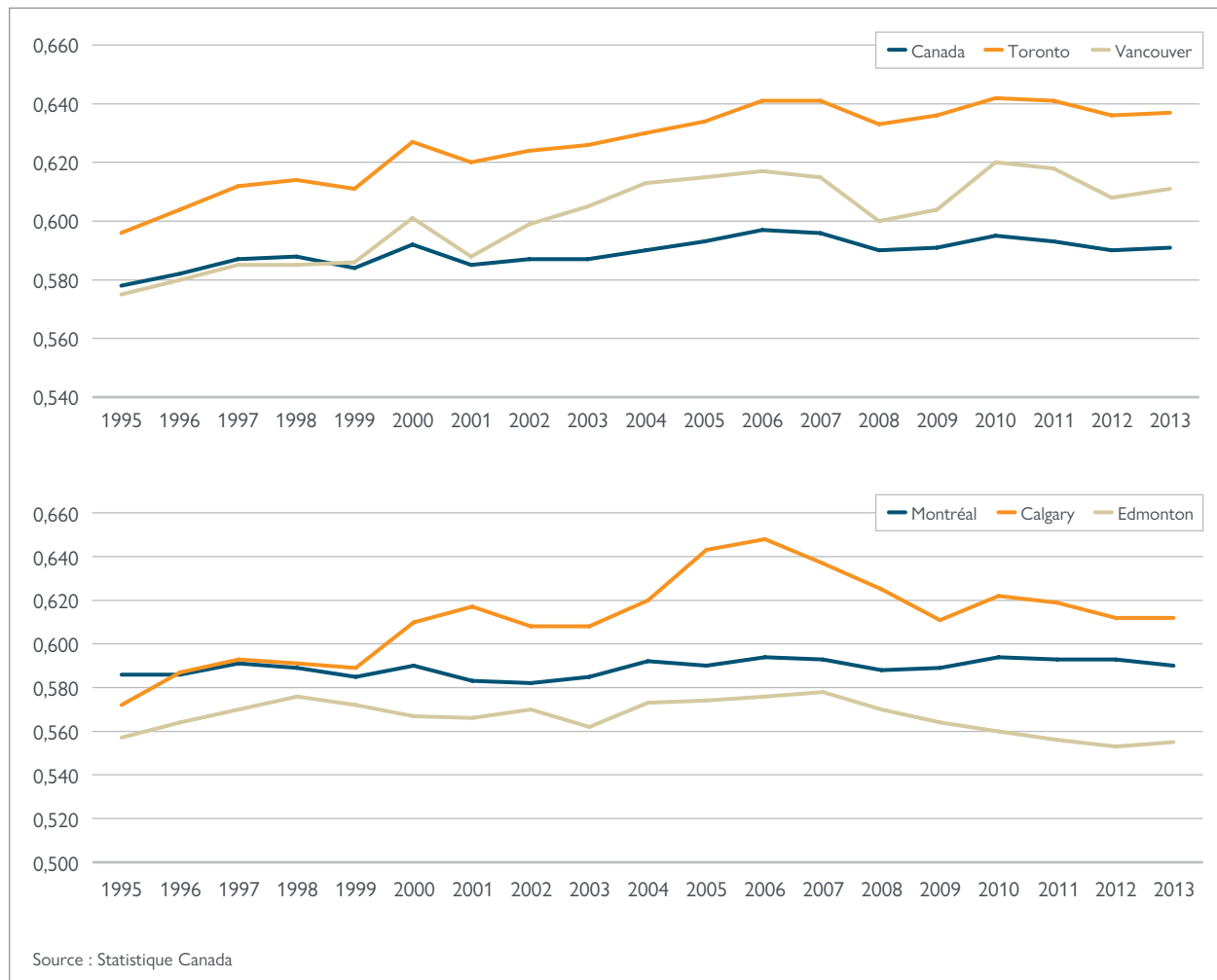
Globalement, des signes montrent que les facteurs fondamentaux expliquent en grande partie l'évolution des prix des logements dans l'ensemble des grandes villes du Canada. Le modèle rend compte de près du tiers de l'augmentation des prix observée à Toronto et de plus des deux tiers de la hausse enregistrée à Vancouver. (Comme nous l'avons déjà mentionné, les facteurs économiques fondamentaux ont été plus faibles à Toronto.) Par ailleurs, le modèle surestime de 8 % les prédictions des prix des logements à Montréal, et, conformément aux facteurs fondamentaux solides observés à Calgary et à Edmonton, la hausse prévue des prix des logements dans ces villes est plus élevée que leur croissance réelle.

En général, une surestimation indique que d'autres aménagements prenant forme à l'échelle locale et ayant une incidence sur le marché actuel n'avaient pas été prévus en 2010 (comme l'expansion du secteur des services financiers à Toronto et les chocs pétroliers dans les villes de Calgary et d'Edmonton axées sur les ressources).

5.4 EXTENSION 1 : EXAMEN DES LIENS ENTRE LES PRIX DES LOGEMENTS ET L'INÉGALITÉ DES REVENUS ET DE LA RICHESSE

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, l'inégalité des revenus et de la richesse pourrait jouer un rôle important dans l'explication de l'accélération de la croissance des prix des logements dans les zones urbaines offrant des conditions de vie plus favorables. Étant donné le nombre croissant de familles à revenu plus élevé, un plus grand nombre de ménages

Figure 22 : Coefficient de Gini, revenu comprenant les gains en capital



sont prêts à payer le coût plus élevé d'une maison plus grande et bien située. Par conséquent, les prix des logements dans ces villes ont tendance à augmenter plus rapidement, surtout lorsque l'offre de terrains est soumise à des contraintes géographiques et réglementaires.

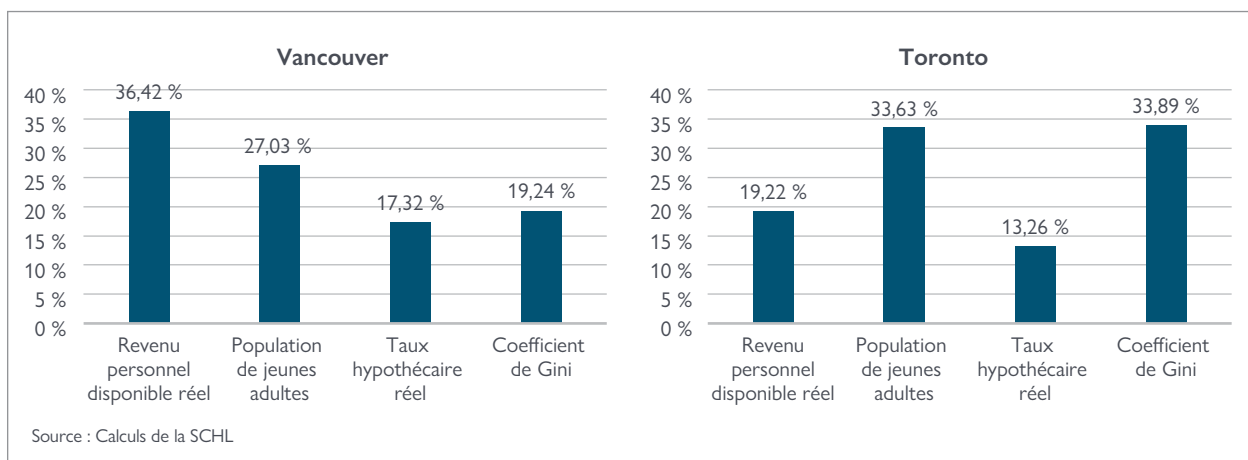
Statistique Canada a fourni des données à l'échelle des RMR sur le coefficient de Gini pour la période de 1995 à 2013. Comme les données étaient seulement disponibles jusqu'à la fin de 2013, notre modèle ne tient pas compte des récentes variations de cette mesure.

Le coefficient de Gini est une mesure standard de l'inégalité qui reflète les tendances du revenu selon les déclarations fiscales. Afin d'examiner la croissance possible de l'inégalité de la richesse, nos analyses ont porté sur le rendement du revenu du capital. Il est important de signaler que le revenu du capital est un indicateur général qui représente le revenu découlant des gains en capital réalisés — comme la vente de biens immobiliers ou la liquidation d'une position à l'égard d'actions ou d'autres catégories d'actifs — et non des gains en capital non réalisés. De plus, étant donné que les gains en capital réalisés sur la vente d'une résidence principale ne sont pas imposables, cette mesure ne tient pas compte des gains en capital associés à la vente de maisons.

La figure 22 montre que l'inégalité des revenus à Toronto et à Vancouver est en hausse depuis 1995, alors qu'elle est demeurée à peu près stable à Montréal. À Calgary et à Edmonton, l'inégalité des revenus a évolué à la baisse de façon constante depuis 2006. Des tendances similaires sont observées quand on exclut les gains en capital de cette mesure.

Une fois validées comme étant économiquement significatives au moyen de la décomposition Shapley, ces mesures d'inégalité sont intégrées aux prévisions pour la période commençant en 2010²⁰. La figure 23 confirme que l'inégalité des revenus a été un facteur important de la hausse des prix des logements dans les grands centres du Canada de 1995 à 2013.

Figure 23 : Décomposition des valeurs de Shapley pour le modèle de demande avec inégalité des revenus



De 2010 à 2013, le prix moyen des logements à Toronto a progressé de 17,5 % (les données les plus récentes dont nous disposons pour le coefficient de Gini remontent à 2013). Le modèle de base indique une montée des prix de 12 % pour cette même période, et, en incluant le coefficient de Gini, le niveau des prix devrait augmenter de 16,4 %. Les résultats pour Vancouver laissent croire qu'il y a corrélation entre la hausse des revenus et la croissance de l'inégalité des revenus. En raison de cette multicollinéarité observée entre les revenus et l'inégalité des revenus, l'inclusion du coefficient de Gini donne lieu à une surestimation de la croissance des prix, ce qui démontre l'importance d'intégrer au modèle les aspects distributifs. De plus, les variations de l'inégalité des revenus ne favorisent pas l'augmentation des prix des logements à Calgary, à Edmonton et à Montréal. L'inégalité des revenus s'est atténuée à Calgary et à Edmonton depuis 2007, tandis qu'elle est demeurée relativement stable à Montréal depuis 1995.

²⁰ Les résultats de la décomposition de la valeur de Shapley pour Montréal, Calgary et Edmonton sont fournis sur demande.

5.5 EXTENSION 2 : EXAMEN DES RÉPERCUSSIONS DE L'EXPANSION DU CRÉDIT

L'endogénéité découlant de la possibilité d'une causalité inverse peut nuire à l'étude de l'incidence de l'offre de crédit — les variations de l'offre de crédit ont tendance à influencer sur l'évolution des prix des logements, alors que, parallèlement, l'évolution des prix des logements a tendance à influencer sur l'offre de crédit. La résolution des biais de simultanéité est un défi de longue date en économie, et la présente section suit différentes approches afin de trouver une solution à ce problème. Pour étudier la relation entre les niveaux de crédit hypothécaire et les prix des logements, nous nous concentrons sur l'analyse de l'estimation des résultats découlant de l'adaptation d'un modèle de vecteurs autorégressifs structurels (SVAR)²¹. Nous examinons d'abord une approche MCO « naïve », puis nous adoptons un modèle vectoriel à correction d'erreur (MVCE) afin de tenir compte des tendances communes.

Les résultats indiquent que l'incidence des niveaux de crédit hypothécaire résidentiel sur les prix des logements et leur interaction ont toutes deux une importance quantitative. Un choc d'offre de crédit résidentiel équivalent à un écart-type entraîne une hausse de 4 à 7 points de base du taux de croissance des prix des logements. Par ailleurs, un choc d'offre de crédit résidentiel d'une unité est associé à une hausse du taux de croissance des prix des logements de l'ordre d'une à deux unités. Nous constatons également que les effets persistent et durent généralement plus de six trimestres.

5.5.1 Approche initiale

Notre estimation des modèles est effectuée en présence et en l'absence de termes de correction d'erreurs. Les résultats révèlent que la croissance du crédit hypothécaire influence la croissance des prix (tableau 12). Bien que les tests de causalité à la Granger ne rejettent pas l'exogénéité (résultats non présentés), les préoccupations relatives à l'endogénéité n'ont pas encore été dissipées. Par exemple, la valeur de l'estimation du coefficient relatif à l'augmentation de la population des jeunes adultes est négative, alors que nous nous serions attendus à ce qu'elle soit positive.

Tableau 12 : Prix des logements et crédit hypothécaire résidentiel

(Variable dépendante correspondant au taux de croissance des prix réels des logements au Canada, de 1999 à 2016, MCO dynamiques avec une valeur passée)

VARIABLE INDÉPENDANTE	MODÈLE SANS CORRECTION D'ERREURS	MODÈLE AVEC CORRECTION D'ERREURS
Δ Crédit résidentiel	0,79 (4,63)	1,95 (4,26)
Δ Revenu	0,15 (1,33)	0,30 (2,31)
Δ Population des 25 à 34 ans	-0,48 (-0,41)	-4,57 (-2,72)
Terme de correction d'erreurs		-0,34 (-3,14)
Constante	-0,004 (-1,37)	0,02 (2,68)
R-carré	0,19	0,43
Erreur-type de la régression	0,01	0,01

Source : Calculs de la SCHL

²¹ Pour remédier aux biais de simultanéité, Favara et Imbs (2015) exploitent des expériences naturelles découlant de la différente mise en œuvre du processus de déréglementation aux États-Unis, en formant un groupe témoin et un groupe expérimental. Les effets de l'offre de crédit sur les prix des logements constituent simplement l'effet du traitement. L'absence d'un processus similaire de déréglementation au Canada limite l'application de la même étude.

5.5.2 Modèle VAR structurel

Afin de tenir compte des biais de simultanéité, nous adaptons une spécification du modèle VAR structurel (SVAR) aux données. Dans la structure suivante, le prix dépend du crédit, et le crédit dépend également du prix. Le système ci-dessous comporte trois équations et se caractérise par un ensemble de covariables permettant la causalité inverse concomitante.

$$\Delta PRIX_t = c + \beta_1 \Delta CRÉDRÉS_t + \beta_2 \Delta REVENU_t + \beta_3 \Delta POPJ_t + \sum_{i=1}^k \gamma_{1,i} \Delta CRÉDRÉS_{t-i} + \sum_{i=1}^k \gamma_{2,i} \Delta PRIX_{t-i} + \sum_{i=1}^k \gamma_{3,i} \Delta REVENU_{t-i} + \varepsilon_t$$

$$\Delta CRÉDRÉS_t = c + \alpha_1 \Delta PRIX_t + \alpha_2 \Delta REVENU_t + \alpha_3 \Delta POPJ_t + \sum_{i=1}^k \varphi_{1,i} \Delta CRÉDRÉS_{t-i} + \sum_{i=1}^k \varphi_{2,i} \Delta PRIX_{t-i} + \sum_{i=1}^k \varphi_{3,i} \Delta REVENU_{t-i} + \vartheta_t$$

$$\Delta REVENU_t = c + \theta_1 \Delta PRIX_t + \theta_2 \Delta CRÉDRÉS_t + \theta_3 \Delta POPJ_t + \sum_{i=1}^k \delta_{1,i} \Delta CRÉDRÉS_{t-i} + \sum_{i=1}^k \delta_{2,i} \Delta PRIX_{t-i} + \sum_{i=1}^k \delta_{3,i} \Delta REVENU_{t-i} + \mu_t$$

où

$\Delta PRIX_t$: taux de croissance des prix réels des logements au Canada;

$\Delta CRÉDRÉS_t$: taux de croissance du crédit résidentiel au Canada;

$\Delta REVENU_t$: taux de croissance du revenu personnel disponible réel par habitant au Canada;

$\Delta POPJ_t$: taux de croissance de la population des jeunes adultes de 25 à 34 ans;

$\sum_{i=1}^k \Delta$: ensemble de variables de contrôle décalées;

ε_t , ϑ_t , et μ_t : termes d'erreur et chocs économiques, où ε_t = choc des prix des logements, ϑ_t = choc de crédit hypothécaire résidentiel, μ_t = choc de revenu.

Forme matricielle :

$$A_0 X_t = C + A_1 X_{t-1} + \dots + A_k X_{t-k} + B_1 Z_t + \omega_t$$

où

A_i : matrice 3X3, $i = 0, \dots, k$;

X_t : vecteur 3X1 caractérisant des variables endogènes, notamment $\Delta PRIX_t$, $\Delta CRÉDRÉS_t$, et $\Delta REVENU_t$;

B_1 : matrice 3X3;

Z_t : vecteur 3X1 tenant compte de l'hétérogénéité observée;

ω_t : vecteur 3X1 des termes d'erreur ou chocs.

Propriétés du vecteur des termes d'erreur :

- $E(\omega_t) = \mathbf{0}$, chaque terme d'erreur a une valeur moyenne nulle;
- $E(\omega_t \omega_t')$ = Σ , la matrice de covariance concomitante des termes d'erreur est diagonale, ce qui signifie que les chocs structurels ne présentent aucune corrélation;
- $E(\omega_t \omega_{t-k}') = \mathbf{0}$, il n'y a aucune corrélation propre entre les termes d'erreur.

Ce système comprend six équations et neuf éléments inconnus; la stratégie de définition nécessite donc trois hypothèses. Comme les variations concomitantes des prix des logements et de l'offre de crédit résidentiel ne devraient pas influencer les revenus, nous avançons l'hypothèse suivante : $\theta_1 = \theta_2 = 0$. De plus, nous restreignons $\alpha_2 = 0$, étant donné que les variations concomitantes des revenus ne devraient pas influencer l'offre de crédit résidentiel.

Tableau 13 : Résultats du SVAR

(Variable dépendante correspondant au taux de croissance des prix de revente des logements en termes réels au Canada, de 2000 à 2016, SVAR avec quatre valeurs passées.)

VARIABLE INDÉPENDANTE	ΔPRIX DES LOGEMENTS	ΔCRÉDIT RÉSIDENTIEL
ΔCrédit résidentiel	1,03 (3,27)	
ΔRevenu	0,14 (1,38)	
ΔPopulation des 25 à 34 ans	-0,65 (-1,08)	-0,09 (-2,72)
ΔPrix des logements		-0,01 (-0,40)
Logarithme de vraisemblance	679,34	

Source : Calculs de la SCHL

Les résultats du modèle SVAR confirment que la croissance du crédit hypothécaire résidentiel influence grandement les prix des logements; en revanche, la croissance des prix des logements n'exerce pas d'influence significative sur le crédit hypothécaire. Compte tenu de la possibilité de biais de simultanéité, les estimations montrent qu'une augmentation de 1 % du taux de croissance des taux hypothécaires résidentiels entraîne une hausse de 1,03 % du taux de croissance des prix des logements.

La décomposition de la variance (tableau 14) indique que le crédit hypothécaire résidentiel explique entre 30 et 40 % de la variation des prix des logements, selon la durée des décalages découlant du choc.

Tableau 14 : Décomposition de la variance des prix des logements au Canada à l'aide du modèle SVAR (%)

PÉRIODE	ERREUR-TYPE	PRIX DES LOGEMENTS	CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE	REVENU
1	0,009	100	0,00	0,00
4	0,014	67,37	31,44	1,19
8	0,014	65,33	33	1,67
16	0,015	60,03	38,43	1,53
20	0,016	57,89	40,62	1,49

Source : Calculs de la SCHL

5.5.3 Vérification de la fiabilité : approche selon le modèle vectoriel à correction d'erreur (MVCE)

La structure du SVAR ne tient pas compte des tendances communes possibles parmi les — variables contrairement au modèle SCHL-EMH où les variables sont établies à $I(1)$. En particulier, les tests de Johansen indiquent une relation de cointégration de 8 %. Nous explorons donc un modèle vectoriel à correction d'erreur (MVCE) qui tient compte de la possibilité de telles tendances communes. L'approche du MVCE est essentiellement une extension de la méthode SVAR, mais avec l'ajout d'un terme de correction d'erreurs.

Par rapport à la méthode SVAR, le fait de tenir compte de la relation de cointégration a réduit la contribution des chocs de crédit hypothécaire dans l'explication des variations des prix des logements. La contribution du crédit hypothécaire varie de 18 à 23 %, mais elle reste un facteur important²².

Tableau 15 : Décomposition de la variance des prix des logements au Canada à l'aide du MVCE (%)

PÉRIODE	ERREUR-TYPE	PRIX DES LOGEMENTS	CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE	REVENU
1	0,009	100	0,00	0,00
4	0,013	80,50	18,02	1,48
8	0,013	77,48	18	4,52
16	0,014	73,65	21,54	4,82
20	0,014	72,65	22,56	4,80

Source : Calculs de la SCHL

5.6 EXTENSION 3 : EXAMEN DE L'IMPORTANCE DES CONDITIONS LOCALES

La structure de modélisation ci-dessus utilise une approche très parcimonieuse qui, clairement, ne reflète pas le large éventail de facteurs qui expliquent les variations locales de l'évolution des prix des logements. C'est pourquoi d'autres études économétriques ont été entreprises en vue de démontrer à quel point les connaissances à l'échelle locale peuvent améliorer notre compréhension de la dynamique du marché de l'habitation.

Par exemple, les prix du pétrole représentent l'un de ces facteurs, qui joue un rôle important dans les économies locales axées sur les ressources des régions de Calgary et d'Edmonton. Afin d'étudier cette relation, nous avons intégré les prix du pétrole à l'ensemble des covariables définies dans le modèle de base. Les résultats présentent certaines subtilités. Dans la procédure de prévision décrite à la section 4.3, les résultats semblent indiquer que la prise en compte des prix du pétrole n'a pas amélioré le pouvoir prédictif. (Rappelons, cependant, que l'estimation du modèle reposait initialement sur des données allant jusqu'en 2010 — avant les récentes vicissitudes du marché pétrolier.) Par contre, si le modèle est estimé en incluant les prix du pétrole pour la période entière (de 1988 à 2016), des prédictions de prix plus bas sont obtenues, ce qui comble l'écart entre les prix prévus et les prix réels et montre que le modèle peut être sensible aux nouveaux développements économiques.

Les termes de l'échange constituent un autre facteur pouvant être ajouté à la spécification régionale. Les termes de l'échange (ratio entre le prix des exportations et celui des importations) sont en étroite corrélation avec le taux de change réel. À l'échelle régionale, les termes de l'échange sont en étroite corrélation avec les prix des logements de Calgary et d'Edmonton, mais cette corrélation est plus faible avec les prix de Vancouver, de Toronto et de Montréal, surtout depuis 2009.

²² Les résultats sont faibles lorsque le crédit total est utilisé au lieu du crédit hypothécaire résidentiel.

L'intégration des termes de l'échange à une régression impose la prudence pour deux raisons :

1. À Montréal, à Calgary et à Edmonton, les termes de l'échange sont fortement corrélés au revenu personnel disponible. Cela indique la présence possible de multicolinéarité dans le modèle, ce qui pourrait rendre les résultats difficiles à interpréter.
2. Les termes de l'échange sont fortement corrélés au taux de change réel. Par conséquent, les effets de la dépréciation du dollar canadien sur les prix des logements peuvent varier d'une ville à l'autre. Par exemple, l'affaiblissement du dollar canadien rendrait les marchés de l'habitation de Vancouver, de Toronto et de Montréal plus attrayants pour les acheteurs étrangers. Cependant, comme la baisse du dollar canadien est principalement attribuable à l'effondrement des prix du pétrole à l'échelle mondiale, les répercussions de ce ratio sur les RMR productrices de pétrole, comme Calgary et Edmonton, seraient sans doute négatives.

L'intégration des termes de l'échange à la régression pour la région de Vancouver donne lieu à une relation positive, ce qui entraînera une sous-estimation des prix fondamentaux prévus par le modèle. Pour la région de Calgary, les termes de l'échange sont fortement corrélés au revenu personnel disponible, ce qui cause des problèmes de multicolinéarité.

Afin d'expliquer les tendances à long terme des prix des logements, nous optons pour une spécification parcimonieuse qui permet de trouver un compromis entre le surajustement du modèle et son pouvoir prédictif. Comme nous l'avons mentionné, les principaux facteurs fondamentaux du modèle — revenu disponible, population des jeunes adultes et taux hypothécaires — expliquent en grande partie les tendances à long terme observées dans les cinq RMR. Bien que l'inclusion de variables additionnelles dans la spécification puisse légèrement augmenter le R-carré, elle peut également réduire le pouvoir prédictif du modèle.

5.7 CONCLUSION

Nous avons adopté une approche macroéconomique pour examiner les facteurs à l'origine de la hausse constante des prix des logements observée dans les grands centres du Canada. Grâce à un processus rigoureux de spécification empirique et de sélection de modèles, nous avons établi les principaux facteurs économiques fondamentaux — revenu disponible, population des jeunes adultes et taux hypothécaires — qui expliquent les tendances à long terme de ces marchés.

Ces facteurs ont largement contribué à la hausse du prix de revente des logements; ils expliquent plus des deux tiers de la croissance enregistrée à Vancouver et sont à l'origine de la surestimation des prix à Montréal, à Calgary et à Edmonton. Les facteurs fondamentaux contribuent cependant à expliquer seulement le tiers des hausses de prix à Toronto.

Ces constatations sont bien étayées par les variations réelles des facteurs fondamentaux. Malgré l'incidence négative de la chute des prix du pétrole à l'échelle mondiale, c'est à Calgary et à Edmonton qu'a été enregistrée la plus forte augmentation de la population des jeunes adultes et du revenu disponible parmi les cinq RMR. Vancouver, Toronto et Montréal ont connu des hausses plus modestes.

Le marché canadien de l'habitation se caractérise par d'importants contrastes régionaux. C'est pourquoi les efforts de modélisation tiennent compte des variations locales qui définissent chaque RMR. La chute des prix du pétrole illustre l'une de ces particularités qui contribuent à la spécification de modélisation des régions qui dépendent du pétrole.

Néanmoins, dans le présent chapitre, nous nous sommes concentrés sur les tendances à long terme, en optant pour une spécification parcimonieuse qui permet de trouver un compromis entre le surajustement du modèle et son pouvoir prédictif. (Le surajustement peut faire gonfler artificiellement les valeurs du R-carré tout en diminuant son pouvoir prédictif.) D'autres facteurs, notamment la répartition des revenus, les contraintes de l'offre, la demande reposant sur l'investissement, la spéculation, le crédit hypothécaire résidentiel et les caractéristiques des RMR, seront étudiés en détail dans les prochains chapitres.

6 Le logement du côté de l'offre

OBJECTIFS :

- Analyser séparément les rôles de la construction et des terrains dans la détermination de la réaction de l'offre de logements neufs aux pressions de la demande abordées au chapitre 4.
- Examiner les restrictions sur l'offre de terrains selon la géographie, les politiques et les propriétaires.
- Présenter les compromis en matière de politiques pour accroître les terrains pouvant être aménagés et les risques macroéconomiques de la restriction de l'offre de terrains.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Rien n'indique que des pressions exercées par les frais de construction en raison de coûts plus élevés de la main-d'œuvre ou des matériaux font monter les prix des habitations. Une plus grande part de l'économie est prise par les coûts de transfert de propriété (taxes fédérales et provinciales, coûts d'aménagement foncier, etc.).
- Les terrains coûtent plus cher parce qu'ils sont rares; des contraintes géographiques, les politiques gouvernementales et les décisions des propriétaires peuvent en limiter la disponibilité. Ces trois facteurs, de même que la croissance économique et démographique, ont probablement contribué à l'augmentation des prix des terrains. Cette augmentation pourrait mener à une densité accrue des villes, à une augmentation des prix des logements, ou aux deux. Il est plus probable que la densification se réalise si le processus de réaménagement et de changement de zonage fonctionne de manière efficace.
- La facilité à accroître l'offre diffère d'une ville canadienne à l'autre; cela veut dire que les réactions aux événements macroéconomiques varient selon les villes. À mesure que la part de la valeur du terrain dans le prix total d'un immeuble augmente, les relations entre les prix des habitations et les variables macroéconomiques augmentent, ce qui crée un potentiel de volatilité accrue là où l'offre de terrains est limitée.

6.1 INTRODUCTION

Alors que les deux chapitres précédents expliquent comment différentes forces font monter la demande de logements, le présent chapitre étudie le logement du côté de l'offre. Dans les marchés qui fonctionnent bien, une hausse des prix laisse entrevoir qu'une offre accrue est nécessaire.

L'offre de logements est le reflet non seulement de la construction des maisons, mais aussi de l'économie des terrains sur lesquels les habitations sont construites. Bien que la construction d'habitations ressemble à un processus de fabrication, la valeur du terrain prend en compte la valeur de la proximité aux lieux de travail, aux transports en commun et aux bonnes écoles, et de l'éloignement de la pollution ou du bruit. En revanche, l'importance de la valeur des terrains et leur échangeabilité les rapprochent d'un actif financier, et les rendent ainsi plus sensibles aux variables macroéconomiques.

Puisque le coût de construction d'une habitation standardisée n'a pas augmenté aussi rapidement que son prix de vente, la hausse des prix des habitations signifie que le prix du terrain représente une plus grande part du prix de la propriété. Les variations de la valeur de cet actif peuvent considérablement influencer sur les prix des habitations et les types d'habitations construites. En général, le prix du terrain représente environ 30 % du prix de vente d'une nouvelle habitation, de sorte qu'une augmentation de la valeur du terrain fera augmenter la valeur de l'habitation qui y est

construite. Quand les terrains coûtent cher, on a tendance à vouloir économiser sur les terrains : cela mène à la construction de propriétés à valeur élevée, soit des maisons individuelles plus coûteuses, soit des immeubles de grande hauteur plus denses. À mesure que les villes s'étendent, il peut y avoir indisponibilité de terrains pour la construction en raison de caractéristiques physiques comme la géographie, de restrictions imposées par le gouvernement ou de décisions des propriétaires de terrains. L'anticipation de pénuries futures peut faire monter les prix des terrains.

Malheureusement, à ce jour, il y a eu peu d'analyses des données au Canada sur bon nombre des facteurs qui nous permettraient de nous former une opinion solide de l'offre de logements au Canada. Donc, dans le présent chapitre et le suivant, nous examinons cette question de multiples points de vue pour essayer de comprendre ce qui se passe. Nous commençons par présenter le cadre conceptuel qui nous permettra de comprendre l'offre de logements.

6.2 LE CADRE CONCEPTUEL

La présente section traite de l'économie de la construction d'habitations. Bien que la dynamique du marché soit importante pour déterminer l'orientation du marché de l'habitation, elle est d'abord atténuée par des réalités physiques inévitables.

La première contrainte physique est évidemment le type de sol, qui limite l'aménagement. Par exemple, un terrain peut être trop escarpé pour qu'on y construise une habitation. De la même façon, les terrains sous-marins situés près des rives où sont construits des immeubles à prix élevés auraient une valeur très élevée si on pouvait y construire des immeubles! Ces contraintes géographiques limitent la réaction de l'offre aux variations des prix. Comme Saiz (2010) l'a constaté, la plupart des régions où l'on observe que l'offre de logements est inélastique (moins sensible aux variations de prix) aux États-Unis sont limitées par la géographie. Cependant, comme le souligne Davidoff (2016), les contraintes de l'offre comme les montagnes et les océans peuvent aussi représenter un attrait, et être corrélées avec une demande plus forte; cela montre une fois de plus qu'il est important de considérer autant la demande que l'offre.

Une autre réalité de l'offre de logements est qu'il faut du temps pour planifier et construire des habitations et pour aménager les terrains. C'est pourquoi les prix, de façon inhérente, s'ajustent plus lentement dans le secteur de l'habitation que dans les autres secteurs. De plus, il y a des temps morts lorsque des constructeurs veulent démolir de vieux logements pour en construire de nouveaux, particulièrement s'ils ont besoin d'amalgamer des lots afin de bâtir une structure plus grande. Il y a donc une lenteur inhérente à l'adaptation de l'offre de logements à des variations incertaines de la demande. Dans les cas où ce processus tend à être plus lourd, les prix doivent augmenter encore plus pour encourager le renouvellement du parc de logements. En augmentant le degré d'incertitude chez les constructeurs, on risque d'allonger le processus.

La valeur d'une structure correspond à ses coûts de construction et à la valeur du terrain, mais les questions économiques associées à chaque élément doivent être considérées séparément. Bien que la construction résidentielle ressemble à un processus de fabrication, la valeur du terrain est plus étroitement liée à la valeur des actifs financiers classiques — donc, des forces économiques différentes sont à l'œuvre. De plus, bien que l'économie de la construction soit généralement similaire dans l'ensemble du pays, l'importance accrue des terrains dans la valeur globale des immeubles sur les marchés à prix élevés signifie que les mêmes forces économiques peuvent avoir des effets différents d'une ville à l'autre.

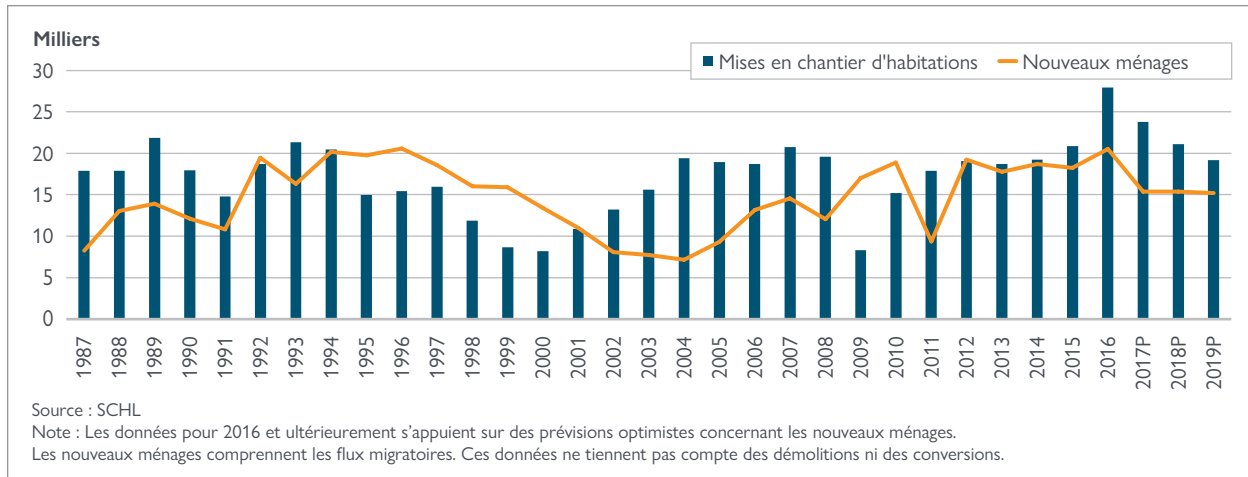
6.2.1 L'économie de la construction

Lorsqu'ils décident de bâtir ou non des habitations, les constructeurs se fondent sur plusieurs facteurs, y compris le coût des matériaux et l'embauche de travailleurs qualifiés. Ces coûts sont comparés à la valeur actuelle prévue des habitations à bâtir. Le choix de construire comporte un risque important étant donné le temps qu'il faut pour bâtir des structures, bien que les constructeurs en prévendent un certain nombre afin de garantir leurs projets. Les constructeurs doivent donc fonder leurs décisions sur les prix qu'ils prévoient obtenir bien des mois, sinon des années,

plus tard. Ces attentes sont fondées sur un grand nombre de variables, y compris la dynamique démographique, les conditions des marchés financiers et l'évolution des politiques gouvernementales. La figure 24 montre, par exemple, comment les mises en chantier peuvent entraîner ou retarder la formation de ménages.

Comme dans la fabrication, une hausse des coûts des intrants a tendance à faire baisser les bénéfices de l'industrie de la construction ou à faire monter les prix des habitations neuves²³. Il est donc possible, théoriquement, que la hausse récente des prix des logements s'explique par la restriction de l'offre de logements neufs par l'industrie de la construction pour faire monter les prix et la rentabilité, ou par une augmentation éventuelle des coûts des matériaux et de la main-d'œuvre. Dans l'analyse qui suit, rien ne permet d'appuyer ces hypothèses²⁴.

Figure 24 : Nombre total de nouveaux ménages et de mises en chantier, 1987-2020, Vancouver



Ces hypothèses peuvent être étudiées à l'aide de données de Statistique Canada. Bien que les données reflètent l'industrie de la construction à l'échelle de chaque province plutôt que dans des villes d'intérêt spécifiques, elles demeurent éclairantes parce que les travailleurs et les capitaux peuvent se déplacer assez facilement, dans le secteur comme dans la province. Les données brossent un tableau général d'une industrie qui n'a pas élargi l'offre de façon significative, mais qui ne semble pas avoir subi de pressions importantes pour le faire en raison des constatations clés suivantes :

- l'augmentation du nombre de travailleurs dans l'industrie de la construction a été relativement modeste dans les provinces où la hausse des prix des habitations a été forte (panneau A, figure 25);
- si on les compare à ceux des autres provinces, les salaires n'ont pas augmenté beaucoup plus rapidement dans l'industrie de la construction de la Colombie-Britannique et de l'Ontario que dans d'autres secteurs (panneau B, figure 25);

²³ La performance pourrait également être stimulée par une amélioration de la productivité, mais cela est difficile à faire. L'analyse des données de Statistique Canada (383-0029) montre que la productivité de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction s'est accrue de 5 % de 1997 à 2015, tandis qu'elle a augmenté de 25 % dans l'ensemble du secteur des entreprises. McKinsey rapportait récemment que depuis des décennies, la productivité de l'industrie de la construction à l'échelle mondiale est inférieure à celle des autres industries (McKinsey, 2017).

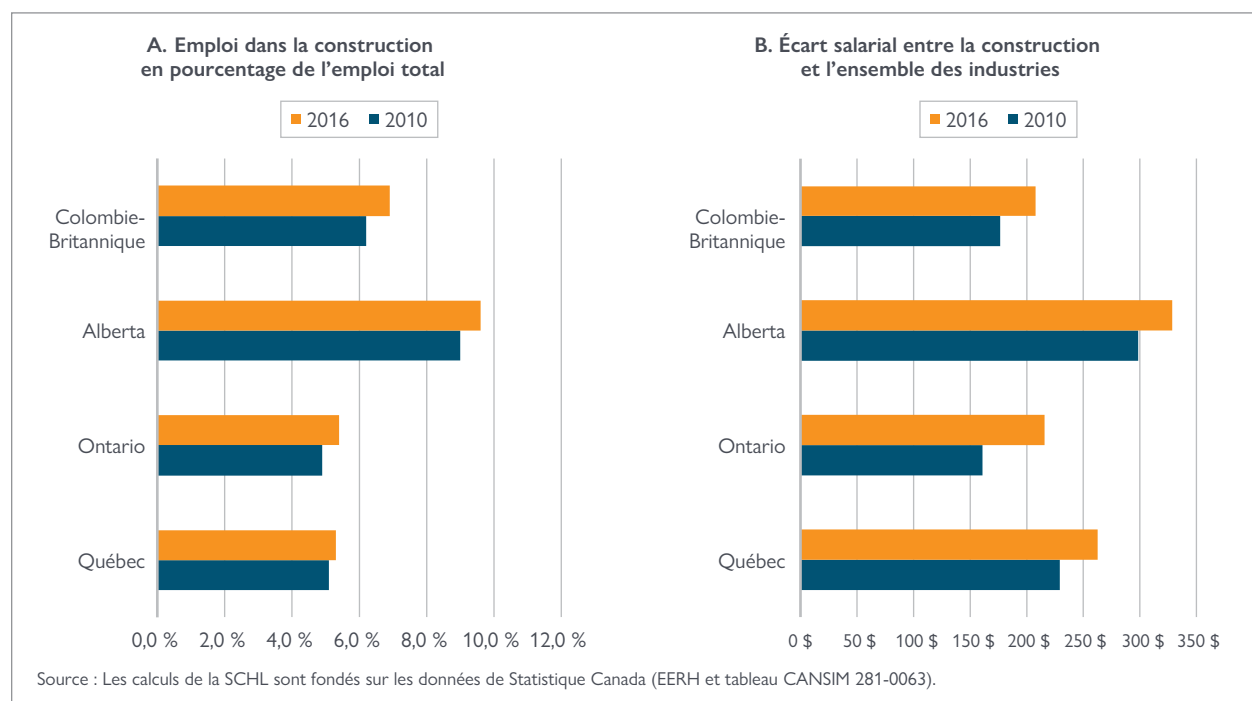
²⁴ Une étude aux États-Unis montre que les différences dans les activités de construction ont moins d'importance que la réglementation, la géographie, etc. pour expliquer la variation des coûts de construction entre les différentes villes (Gyourko et Saiz, 2016).

- il n'y a pas eu de grandes variations des coûts de construction d'appartements entre les différentes villes canadiennes, comme l'illustre la figure 26²⁵. Bien que la croissance plus élevée des coûts à Calgary et à Edmonton ait fait monter les prix avec le boom des ressources jusqu'en 2008, la hausse des coûts de construction à Vancouver et à Toronto depuis 2010 a été essentiellement semblable à celle d'autres villes (rappelons que le coût des terrains n'est pas inclus);
- les données comparant les coûts de construction aux prix des appartements indiquent que ces derniers ont augmenté plus rapidement (figure 27);
- les données de Statistique Canada montrent que la marge opérationnelle de l'ensemble de l'industrie canadienne de la construction (résidentielle et non résidentielle) est demeurée relativement stable au cours de la dernière décennie, à environ 6 %²⁶.

Dans les provinces qui connaissent une hausse rapide des prix des habitations, l'absence de hausses significatives de l'emploi ou des salaires dans le secteur de la construction semble indiquer que la réaction de l'offre est limitée. Comme les entraves à l'accès semblent limitées, le secteur de la construction aurait pu créer un nombre considérable d'emplois en augmentant l'offre afin de répondre à la demande marginale supplémentaire, étant donné les occasions offertes par la hausse des prix des habitations. Si une telle expansion avait été freinée par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, les salaires auraient probablement augmenté — toutefois, cela ne semble pas s'être produit.

Une autre possibilité — étant donné le changement observé dans la composition de la demande — est que les entreprises de construction qui bâtissent des maisons individuelles ne disposeraient pas des compétences requises pour commencer à construire des tours d'habitation. Cependant, comme il est possible d'acquérir ces compétences au fil du temps, il s'agit probablement d'une situation temporaire. De plus, les données sur le rythme de la construction de tours présentées au chapitre 2 semblent indiquer que de tels immeubles sont déjà disponibles.

Figure 25 : Tendances de l'emploi dans la construction, par province



²⁵ Les coûts de construction ici comprennent les coûts des matériaux, de la main-d'œuvre et du matériel, les taxes provinciales là où elles s'appliquent, ainsi que les frais généraux et les bénéfices des entrepreneurs. Les coûts des terrains, du regroupement des terrains, de la conception et de l'aménagement, ainsi que les commissions immobilières sont exclus. Les taxes sur la valeur ajoutée, comme la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente harmonisée (TVH), sont exclues (Statistique Canada : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/161108/dq161108b-fra.htm>).

²⁶ Analyse fondée sur les données de Statistique Canada (187-0001).

Figure 26 : Hausses des prix de la construction d'immeubles d'appartements

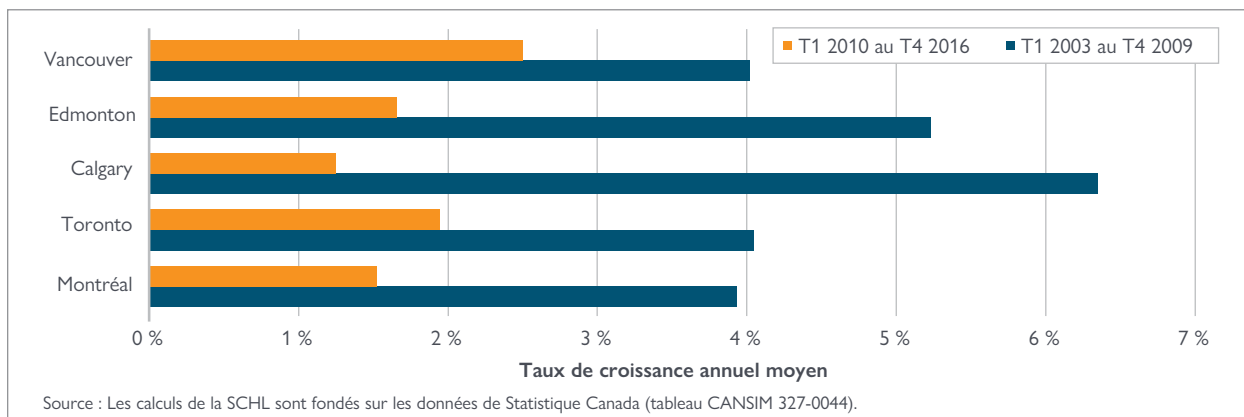


Figure 27 : Coûts de construction d'appartements et prix des appartements, villes choisies, 2005T1=100



6.2.2 Réglementation et construction

La croissance urbaine est une caractéristique de plus en plus importante des économies, alors que beaucoup d'industries de pointe se regroupent dans de grandes villes, comme il est décrit au chapitre 3. Les villes attirent plus de travailleurs des régions rurales et plus d'immigrants d'outre-mer. À son tour, la hausse des revenus entraîne une hausse de la demande de logements, surtout de logements de qualité.

Mais cette croissance présente aussi des défis stratégiques. Alors que les forces du marché amèneront les constructeurs à répondre à la hausse de la demande de logements, les décideurs sont confrontés à un éventail d'autres défis. Le chapitre 12 analyse de manière plus approfondie ces défis, y compris la congestion accrue, la nécessité de financer et de bâtir davantage d'infrastructures, que ce soit pour les transports en commun, l'approvisionnement en eau ou de nouvelles écoles, l'élargissement de l'empreinte écologique laissée par la pollution et les gaz à effet de serre, et les préoccupations relatives à la hausse des prix des habitations²⁷. Pour relever ces défis, les urbanistes imposent des règlements, mais ils appliquent aussi les priorités d'autres ordres de gouvernement. Le chapitre 12 s'y attarde de manière plus détaillée, mais voici quelques faits saillants.

Malgré l'importance de politiques efficaces, préconisées par l'OCDE (Andrews *et al.* 2011), les instruments de politique dont disposent les administrations locales sont limités : elles peuvent notamment restreindre l'offre de terrains. Par exemple, il est très complexe de contrer les effets du changement climatique. Beaucoup de villes du monde entier ont d'ailleurs adopté des limites de la croissance urbaine (LCU), mais les routes à péages et les taxes sur le carbone seraient probablement plus efficaces (Brueckner, 2007; Anas, 2013). De même, des chercheurs soutiennent que les barèmes de droits d'aménagement pourraient être mieux adaptés aux objectifs de planification (résumé dans Baumeister, 2012). À leur tour, les règlements sur l'offre de terrains peuvent avoir d'importants effets négatifs.

Dans d'autres pays, des chercheurs ont aussi trouvé des liens entre le resserrement de la réglementation et la hausse des prix des habitations. Aux États-Unis, des rapports de recherche de premier plan ont été publiés sur la question par Glaeser *et al.* (2005 et 2006), et par Mayer et Somerville (2000). En raison de la complexité de la réglementation aux États-Unis, des chercheurs comme Glaeser et Ward (2009) ont sondé des municipalités pour comprendre plus à fond les structures réglementaires et ont résumé leurs résultats dans l'indice Wharton de la réglementation de l'utilisation du territoire à des fins résidentielles (Gyourko *et al.*, 2008). La même initiative au Canada aiderait à comprendre les défis auxquels les urbanistes sont confrontés.

Hilber et Vermeulen (2016) ont examiné la question en Angleterre. Pour ce qui est de l'accessibilité, leurs résultats indiquent que « le système de planification anglais est un facteur causal important de la crise ». De plus, ils ont constaté que les contraintes réglementaires ont d'importantes répercussions positives sur l'élasticité des prix des habitations et des salaires, que l'effet de contraintes exercées par la rareté de terrains à bâtir est essentiellement confiné aux régions très urbanisées, que la topographie inégale a un impact moins significatif quantitativement et que les effets des contraintes sur l'offre sont plus grands pendant les périodes d'expansion que pendant les périodes de récession.

Les prix des logements ont aussi augmenté de façon significative à Auckland, en Nouvelle-Zélande. En 2015, la Commission de la productivité de ce pays a constaté que « l'offre insuffisante de terrains prêts à bâtir est un des principaux facteurs responsables de cette croissance des prix [...] Les terrains représentent maintenant 50 % de la valeur d'une propriété dans bien des villes néo-zélandaises à croissance rapide, et environ 60 % à Auckland ». La Commission a constaté que les éléments suivants ont causé ce manque de terrains : des règles et des restrictions coûteuses, la lenteur de la production d'infrastructures, un système de planification lent et des incitatifs pour contrer la croissance des villes. Une étude de la banque centrale de la Nouvelle-Zélande a conclu que « les conditions de l'offre

²⁷ Combes *et al.* (2016) ont évalué ces coûts, définis comme la partie des dépenses des ménages attribuables au logement et au transport. Ils constatent qu'une augmentation de 10 % de la population d'une petite ville génère pour les résidents une hausse des coûts de 0,4 %, tandis qu'une augmentation comparable dans une ville de la taille de Paris augmenterait les coûts de 1 %. Ils soutiennent que ces coûts sont très faibles, et seraient plus faibles encore si on permettait à l'offre de logements de s'accroître (cela réduirait le coût du logement).

— influencées par un éventail de facteurs réglementaires et géographiques — sont un déterminant clé de l'évolution du marché de l'habitation. Une faible réactivité de l'offre de logements peut entraîner une inflation volatile des prix des habitations et des hausses de ces prix qui semblent semi-permanentes » (Watson, 2013).

Il est difficile de quantifier l'incidence de la réglementation. Certains universitaires américains en sont venus à chercher « règlements de zonage » dans Google pour en évaluer la concentration, suivant l'hypothèse qu'une réglementation plus intense produira un plus grand nombre de résultats (Gyourko et Saiz, 2006). Une autre solution consiste à approfondir la recherche sur la réglementation dans une ville donnée, mais il a fallu deux ans aux chercheurs pour étudier en détail la structure réglementaire de Boston (Glaeser *et al.*, 2006). Des chercheurs ont élaboré l'indice Wharton de la réglementation de l'utilisation du territoire à des fins résidentielles. Cet indice tient compte du résultat d'une enquête auprès de municipalités américaines sur les caractéristiques du processus réglementaire (Gyourko *et al.*, 2008).

Malheureusement, rien n'est comparable au Canada à l'indice Wharton mentionné ci-dessus. Nous avons toutefois trouvé deux grandes études sur l'évaluation de la réglementation de l'utilisation du territoire d'une ville à l'autre au Canada. L'enquête de Realpac (2012), qui porte sur plusieurs villes canadiennes, a recueilli auprès du personnel des municipalités des informations sur les droits et les délais de traitement des demandes d'aménagement de terrains, les frais d'infrastructure, les réservations de parcs et les primes de densité et transferts de droits de développement. Mais le manque de données globales et de mesures uniformes nous gêne dans notre utilisation de cette enquête.

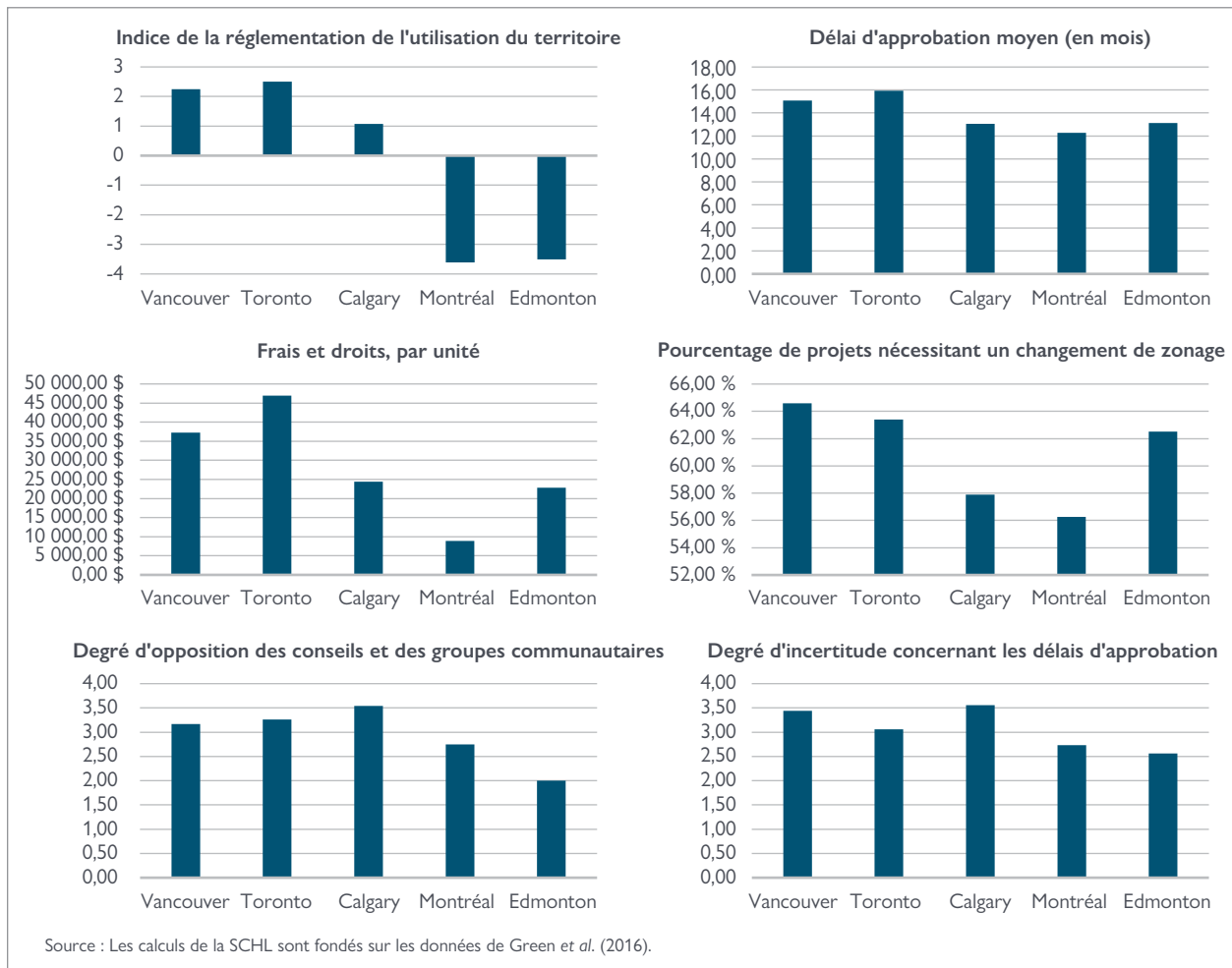
L'enquête sur la réglementation de l'utilisation du territoire de l'Institut Fraser portait sur 48 municipalités (Green *et al.*, 2016). On y a recueilli des renseignements auprès des constructeurs et des promoteurs (et non des municipalités) sur cinq sous-indices afin de reproduire les principales dimensions de la réglementation de l'utilisation du territoire : délais d'approbation (le temps entre le dépôt et la date d'autorisation de la construction); coûts et frais (les coûts et les frais de la conformité réglementaire par unité bâtie); conseil et communauté (l'influence des conseils municipaux et des groupes communautaires sur la construction résidentielle); incertitude concernant les délais (l'effet de l'incertitude du délai d'approbation des projets résidentiels); incidence du changement de zonage (le pourcentage des projets de construction résidentielle qui exigent une approbation de changement de zonage). Nous utilisons ces données au chapitre suivant.

L'analyse de l'indice montre que Toronto est la ville la plus réglementée, suivie par Vancouver, Edmonton, Calgary et Montréal. L'indice montre également que c'est à Toronto que les délais d'approbation sont les plus longs, et à Montréal qu'ils sont les plus courts. Les coûts et les frais de la conformité réglementaire sont les plus élevés à Toronto, et les plus faibles à Montréal²⁸. Le pourcentage des projets qui exigent un changement de zonage est le plus élevé à Vancouver, et le plus faible à Montréal. C'est à Calgary que l'incertitude concernant les délais est la plus élevée, et à Edmonton qu'elle est la plus faible.

Dans le chapitre suivant, nous utilisons ces données dans nos tests statistiques des facteurs associés aux prix plus élevés des habitations. Il est important de souligner que nous utilisons ces données comme indicateurs seulement à titre expérimental, puisque le nombre de compagnies dans l'échantillon de l'enquête de l'Institut Fraser est très petit, et qu'il ne s'agit pas des données obtenues directement des municipalités. De plus, nous avons entendu que la principale préoccupation des constructeurs était l'incertitude liée à la réglementation, et non les niveaux des frais fixes.

²⁸ Ces données ne sont pas conformes à l'analyse de REALPAC (2015) sur les frais et les taxes. Cela illustre l'absence d'un consensus sur la portée des frais et justifie notre analyse proposée des droits d'aménagement.

Figure 28 : Indice de réglementation de l'Institut Fraser, villes choisies, 2016



6.2.3 L'économie des terrains

Les prix des terrains sont élevés dans les centres-villes parce qu'il est très intéressant pour les entreprises d'être situées à proximité les unes des autres. L'installation d'une entreprise dans un tel milieu présente divers avantages, notamment avoir accès à un plus grand bassin de fournisseurs de services et de travailleurs qualifiés, pouvoir interagir avec les concurrents et les surveiller, et être proche des consommateurs nantis et des grandes plaques tournantes du transport, comme les aéroports, qui amènent les travailleurs à leur lieu de travail.

Comme il en a été question au chapitre 3, ces forces peuvent être particulièrement prononcées si la croissance de la ville est dirigée par certaines industries — comme l'industrie technologique à Silicon Valley ou celle des services financiers à New York — pour lesquelles il est très utile d'être situées à proximité les unes des autres. Bref, les entreprises sont prêtes et aptes à payer pour un emplacement central; en conséquence, les prix des terrains sont très élevés autour des centres-villes. À mesure que la taille de ces villes augmente, la valeur des terrains en périphérie des centres-villes augmente également.

Cette tendance est répandue dans les villes du monde entier, et elle est mise en évidence dans les recherches de nombreux historiens de l'économie. De l'avis de Knoll *et al.* (2017), les prix des terrains représentent 80 % de la hausse des prix mondiaux des habitations depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui cadre probablement avec la popularisation de l'automobile, qui permet aux ménages de s'installer plus loin des centres-villes et fait monter la valeur des terrains plus éloignés dans les banlieues. Ces tendances font partie intégrante de la croissance urbaine. De même, après avoir évalué séparément les terrains et les structures aux États-Unis, Davis et Heathcote (2007) estiment que le prix corrigé de l'inflation des terrains résidentiels a presque quadruplé depuis 1970, tandis que le prix réel des structures a augmenté cumulativement de seulement 33 %.

Bien qu'il y ait des habitations dans les centres-villes, ce sont en général des unités plus petites et plus chères. Les habitations ont également tendance à se trouver plus loin des emplacements centraux, surtout en raison des prix plus bas des terrains qui sont éloignés du cœur du centre-ville. Bien que les prix des terrains diminuent à mesure qu'on s'éloigne des centres-villes, les terrains situés à l'extérieur des centres urbains peuvent valoir plus cher si l'accès aux commodités ou aux services locaux est accru, comme la proximité d'un beau parc ou d'une bonne école. En effet, les efforts des urbanistes pour faire de leurs villes des lieux où il fait bon vivre peuvent faire hausser les prix des terrains!

Ce cadre réunit les transports en commun, les terrains, les lieux de travail et les habitations²⁹. Plus l'habitation est proche du lieu de travail, plus le coût du transport pour se rendre au travail diminue — en argent et en temps — et plus la valeur du terrain augmente. Quand les infrastructures sont limitées, les travailleurs vivent plus près du centre-ville, ce qui y fait monter les prix des terrains. Comme l'ont relevé Arnott et Stiglitz (1979), les coûts de transport plus élevés seront en général associés à des valeurs de terrain plus élevées dans les centres-villes. Plus loin, la proximité d'une station de transport en commun hausserait également les valeurs des terrains. L'accès à un vaste réseau de transport en commun diminue la nécessité de vivre près du lieu de travail et tend à entraîner une distribution plus uniforme des prix des terrains.

Les retombées de la croissance économique hors des centres-villes entraînent une hausse des valeurs des terrains dans les régions avoisinantes, ce qui modifie les incitatifs à construire différents types d'habitations et encourage la démolition des maisons individuelles plus vieilles afin de les remplacer par des habitations plus chères. Plus la valeur des terrains augmente, plus la valeur des immeubles qui s'y trouvent doit être élevée. Les prix des terrains peuvent augmenter à tel point qu'il y a un incitatif à engager les coûts de regroupement de plusieurs terrains et à démolir toutes les structures existantes afin de bâtir des immeubles en hauteur, parce qu'ajouter des étages représente une économie sur le coût du terrain. D'autres formes de densification sont possibles, comme il en est question au chapitre 10. Au fil du temps, si les forces du marché sont laissées à elles-mêmes, les seules maisons individuelles disponibles sont de plus en plus éloignées des centres-villes. Les cartes des règlements de zonage de Toronto et de Vancouver (figure 29 et figure 30) montrent cependant qu'il y a encore un nombre considérable de maisons individuelles près des centres-villes de Toronto et de Vancouver, ce qui indique que le processus de densification n'est pas efficace (Lauster, 2016).

²⁹ Comme dans le modèle classique d'Alonso-Muth-Mills de croissance urbaine, fondé sur leurs travaux de recherche dans les années 1960. Le scénario présenté ci-dessus est clairement trop simplifié si on le compare aux réalités complexes des villes modernes, mais la dynamique essentielle demeure inchangée, suivant l'examen de Henderson et Mitra (1996).

Figure 29 : Zonage de la ville de Vancouver

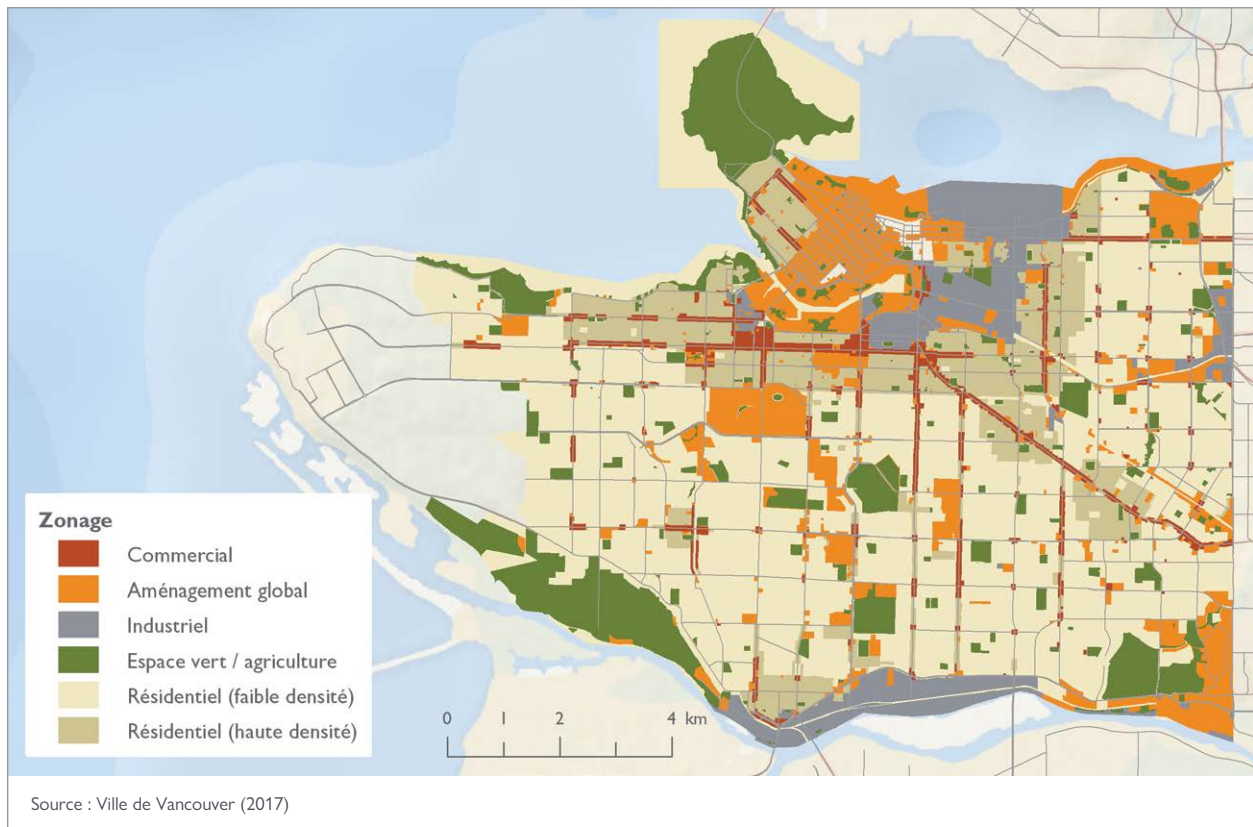
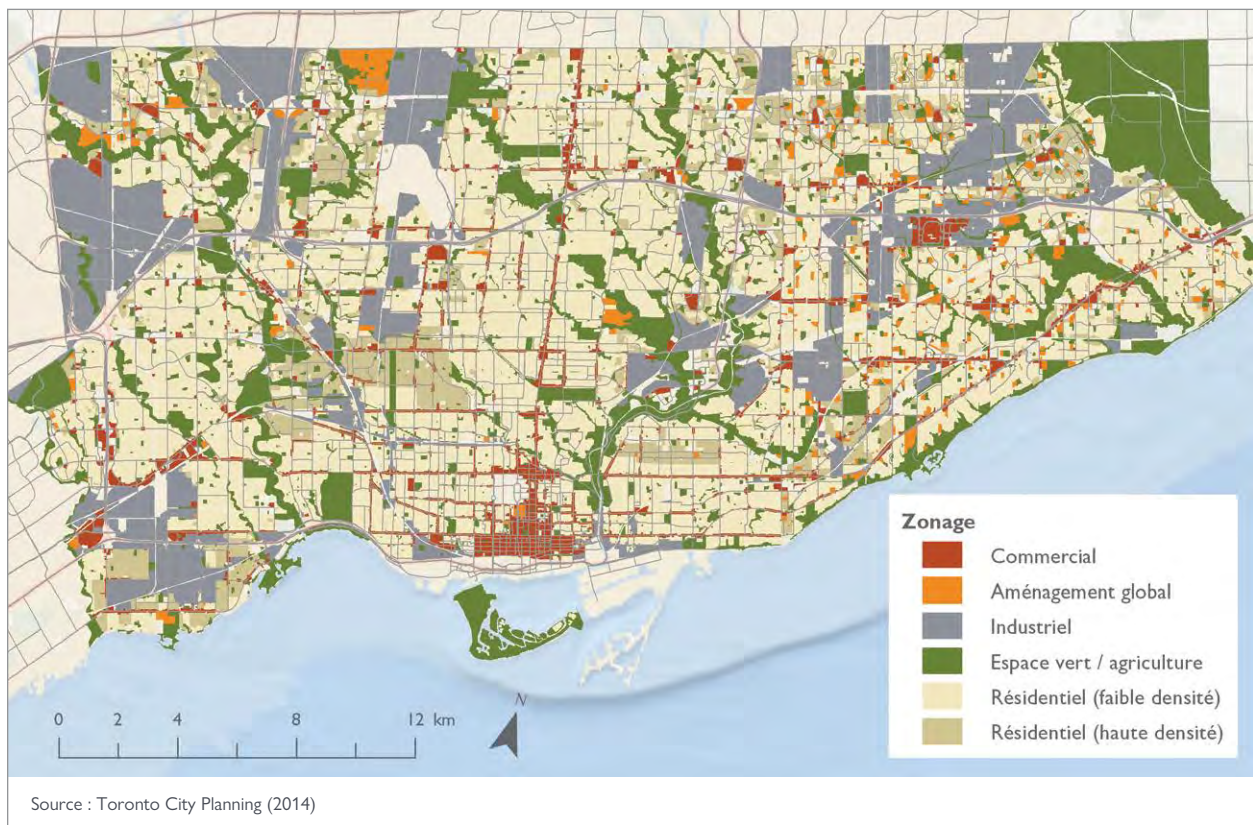


Figure 30 : Zonage de la ville de Toronto

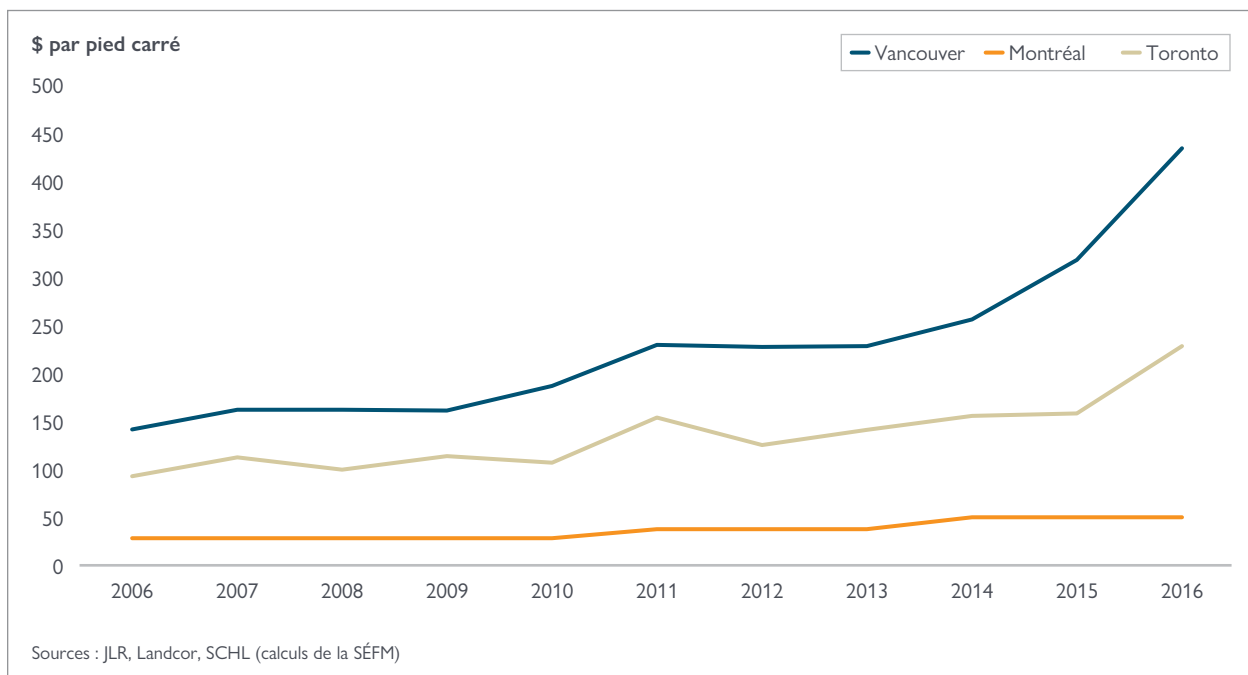


6.2.3.1 Les prix des terrains

Bien que certaines données sur les prix des terrains soient disponibles, il faut les utiliser avec précaution parce l'emplacement exact du terrain et ses caractéristiques ne sont pas toujours clairs. Les prix des terrains peuvent être enregistrés à partir des ventes de terrains vacants, comme le font certaines compagnies, dont MCAP (2017). Ces prix ont toutefois tendance à être propres à un emplacement, en plus d'être sporadiques et marqués par un délai considérable entre chaque transaction. En revanche, des techniques d'économétrie permettent d'estimer le prix des terrains à partir de la valeur des habitations, de manière à refléter la valeur actuelle du terrain brut où se trouvent ces habitations. En principe, la valeur des terrains estimée à l'aide de ces techniques hédoniques devrait être liée à la valeur des terrains non aménagés en périphérie des villes, après correction en fonction de la distance et de la disponibilité des infrastructures.

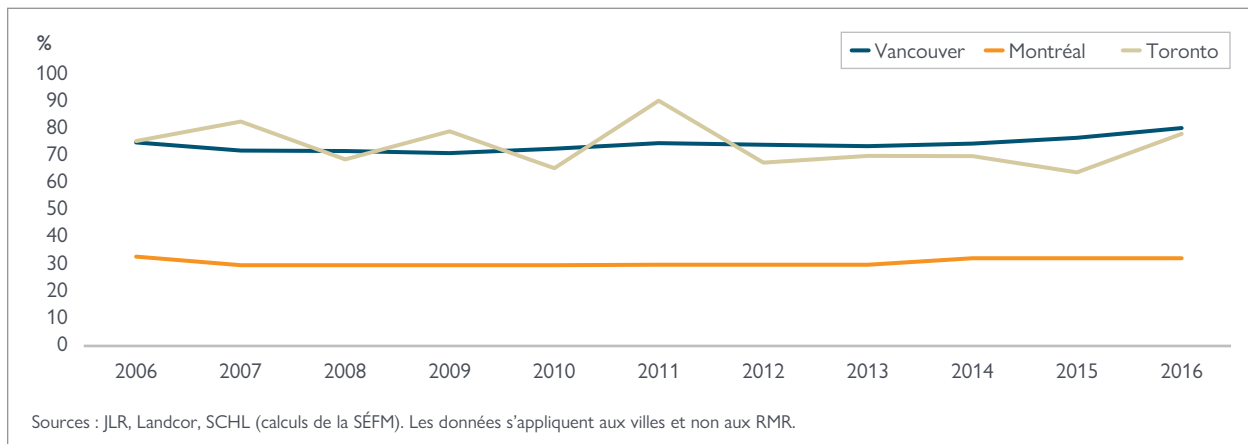
Pour déterminer ce qui s'est produit avec les prix des terrains dans les villes canadiennes, nous avons obtenu les données des villes de Montréal et de Vancouver, mais il n'a pas été possible d'obtenir de sources publiques des données à long terme pour les prix des terrains à Toronto. Nous avons donc essayé d'estimer les prix des terrains à Toronto à l'aide de méthodes hédoniques. Celles-ci devront cependant être peaufinées davantage. La figure 31 illustre l'évolution des prix des terrains à Toronto, à Montréal et à Vancouver au cours de la dernière décennie. Les prix des terrains sont demeurés relativement constants à Montréal, tandis qu'ils ont nettement augmenté à Vancouver et à Toronto³⁰. L'augmentation des prix des terrains à Toronto correspond à celle observée par MCAP (2017).

Figure 31 : Prix des terrains par pied carré, par ville



Comme nous l'avons déjà mentionné, on peut concevoir la valeur d'une habitation comme étant la valeur du terrain plus la valeur de la structure qui s'y trouve. La figure 32 montre que les prix des terrains représentent une partie importante de la valeur des habitations à Vancouver et à Toronto, mais une partie considérablement moindre de la valeur des habitations à Montréal. Cela tient à plusieurs facteurs. D'abord, le fait que globalement, il y a une plus grande densité à Montréal, ce qui fait que la valeur des structures est beaucoup plus élevée à Montréal, où les structures sont plus susceptibles d'être des maisons en rangée ou des immeubles d'habitation de faible hauteur. Ensuite, les données indiquent que le gain de valeur des habitations a été capitalisé dans la valeur des terrains. Enfin, cela pourrait être le reflet d'une pénurie de terrains aménageables.

³⁰ Ces estimations sont mises en évidence de manière approximative dans l'analyse de MCAP qui montre que les prix des terrains ont augmenté dans la RGT depuis environ 2014.

Figure 32 : Prix du terrain (% par rapport au prix total du logement), par ville

Comme nous l'avons évoqué précédemment, à mesure que la croissance économique et démographique se poursuit, la disponibilité des terrains à bâtir diminue. Quand l'offre de terrains aura été épuisée, leur prix sera évidemment élevé, mais les investisseurs vont aussi anticiper ces prix futurs élevés et acheter des terrains dès maintenant. Capozza et Helsley (1989) ont montré que cette croissance importante peut facilement représenter la moitié du prix moyen des terrains dans les villes à croissance rapide. Nathanson et Zwick (2017) suivent la même logique et soutiennent que les contrôles sur la superficie des terrains mis en place autour de Las Vegas par le gouvernement fédéral aux États-Unis, même s'ils ne sont pas contraignants aujourd'hui, risquent de le devenir, de sorte qu'ils ont incité à la spéculation sur la valeur des terrains au cours de l'ascension des prix des habitations au cours des années 2000. Cet argument suppose aussi qu'on pourrait régler le problème de la disponibilité des terrains plus facilement en considérant également l'évolution des prix des terrains, puisque les deux sont intimement liés.

6.2.3.2 La disponibilité des terrains

La superficie des terrains disponibles varie selon les villes, pour plusieurs raisons :

1. Les contraintes géographiques diffèrent. Dans les Prairies, par exemple, il n'y a aucune limite physique évidente aux terrains à bâtir. Dans d'autres cas, comme la rive du lac à Toronto ou la péninsule de Burrard à Vancouver, l'eau limite manifestement l'offre de terrains.
2. Les politiques gouvernementales peuvent restreindre l'offre de terrains. Par exemple, les terrains peuvent être zonés pour des types particuliers d'habitations : la figure 29 et la figure 30 montrent que de grands secteurs de Toronto et de Vancouver sont zonés pour des habitations individuelles. De plus, beaucoup de villes dans le monde réglementent la superficie des terrains disponibles pour la construction d'habitations au moyen des limites de la croissance urbaine (LCU) pour restreindre l'étendue physique des villes et prévenir l'étalement urbain (le chapitre 10 aborde ce sujet de manière plus détaillée).
3. Les propriétaires peuvent retarder l'aménagement de terrains dont la valeur pourrait être plus élevée dans le futur. Le refus d'aménager des terrains aujourd'hui a une « valeur d'opportunité » : le choix de bâtir demain des structures plus chères.

Clairement, à mesure que certaines villes s'étendent, elles atteindront les limites de leur croissance, et les prix des terrains augmenteront. Cela veut dire que les valeurs des terrains peuvent devenir démesurément plus élevées dans les villes où la construction est plus difficile que dans les villes qui peuvent s'étendre librement. Dans leur analyse des prix des terrains agricoles, Deaton et Vyn (2010) ont trouvé que la législation sur la ceinture de verdure avait une plus grande incidence sur les prix des terrains agricoles près de la RGT. Vyn (2012) indique que les prix des terrains situés au-delà de la ceinture de verdure ont augmenté, ce qui appuie l'argument d'un effet de saute-mouton, selon lequel

la construction se propage et « saute » par-delà la ceinture de verdure, ce qui rallonge encore les déplacements. À Vancouver, Eagle *et al.* (2015) ont observé que les propriétaires fonciers ont payé 19 % moins cher pour une parcelle de terre agricole typique à l'intérieur des limites de la réserve de terres agricoles que pour la même parcelle à l'extérieur des limites.

6.3 LACUNES DANS LES DONNÉES

6.3.1 Disponibilité des terrains

L'analyse ci-dessus sous-entend essentiellement que la disponibilité et les prix des terrains, ainsi que leur réglementation sont cruciaux pour comprendre la dynamique du logement au Canada. Malheureusement, il manque de données complètes sur les prix et la disponibilité des terrains, ce dont le chapitre 10 traitera de manière plus détaillée. La province de l'Ontario impose aux municipalités l'obligation légale de maintenir des stocks de terrains pour au moins trois ans. Des universitaires de l'Université Ryerson ont toutefois critiqué les rapports sur l'offre de terrains dans la région du Grand Toronto, rapports qu'ils jugent incomplets (Clayton et Amborski, 2017).

Pour déterminer l'importance des terrains au Canada, il faudrait des données géographiques détaillées sur :

1. la disponibilité physique des terrains (ce que le chapitre suivant tente de faire);
2. les terrains viabilisés, c'est-à-dire auxquels on a ajouté les services d'aqueduc et d'égouts;
3. les terrains accessibles par le transport en commun.

Une ventilation des terrains selon qu'ils sont disponibles pour des maisons individuelles ou des types d'habitations plus denses serait aussi utile.

6.3.2 Prix des terrains

Pour les économistes, les prix des terrains nous en disent long sur l'état du marché de l'habitation, puisque les prix des terrains nous indiquent si l'offre est adéquate (Glaeser et Gyourko, 2017)³¹. La réglementation, la disponibilité de commodités urbaines et l'accumulation massive de terrains à des fins spéculatives ont une incidence sur les prix des terrains. Comme le soulignent Cheshire et Sheppard (1993), même les prix des terrains vacants varient selon le quartier où ils se trouvent et selon les biens et services publics qui y sont offerts.

On peut suivre les effets de la réglementation par l'entremise des mouvements des prix des terrains. Une réglementation excessive des sites de réaménagement, par exemple, pourrait entraîner la dévaluation des terrains si les restrictions nuisent à la construction de structures denses (Turner *et al.*, 2014). À l'inverse, en limitant la construction de telles structures, on restreint aussi l'offre de logements, ce qui fait augmenter les prix des terrains (Kok *et al.*, 2014). Pour pouvoir distinguer ces effets, il faut avoir accès à des séries chronologiques détaillées sur les prix des terrains et sur la réglementation relative à l'utilisation des terrains.

Malheureusement, de telles données fiables et accessibles sur les terrains n'existent pas au Canada. Une approche complémentaire d'évaluation des terrains consisterait à recueillir des données détaillées sur la quantité de terrains à bâtir disponibles ayant accès aux infrastructures requises. Là encore, de telles données ne sont pas facilement accessibles pour les chercheurs, de sorte qu'il est difficile de résoudre certains débats sur l'offre de logements (Neptis, 2016 et Malone, Given, Parsons, 2017). Comme le souligne Knaap (2004), « bien que la plupart des communautés soient d'accord pour dire que les objectifs de croissance intelligente sont louables, ces communautés déplorent souvent ne pas avoir les outils nécessaires pour prendre des décisions compliquées, bien documentées et susceptibles de résister à l'épreuve du temps quant à l'utilisation des terrains »; un suivi exact de l'utilisation des terrains serait crucial à cet égard.

³¹ En principe, le ratio clé comprend aussi les coûts de construction, mais au Canada, ceux-ci sont relativement constants en termes réels.

6.4 DONNÉES MACROÉCONOMIQUES SUR LES RÉACTIONS DE L'OFFRE AU CANADA

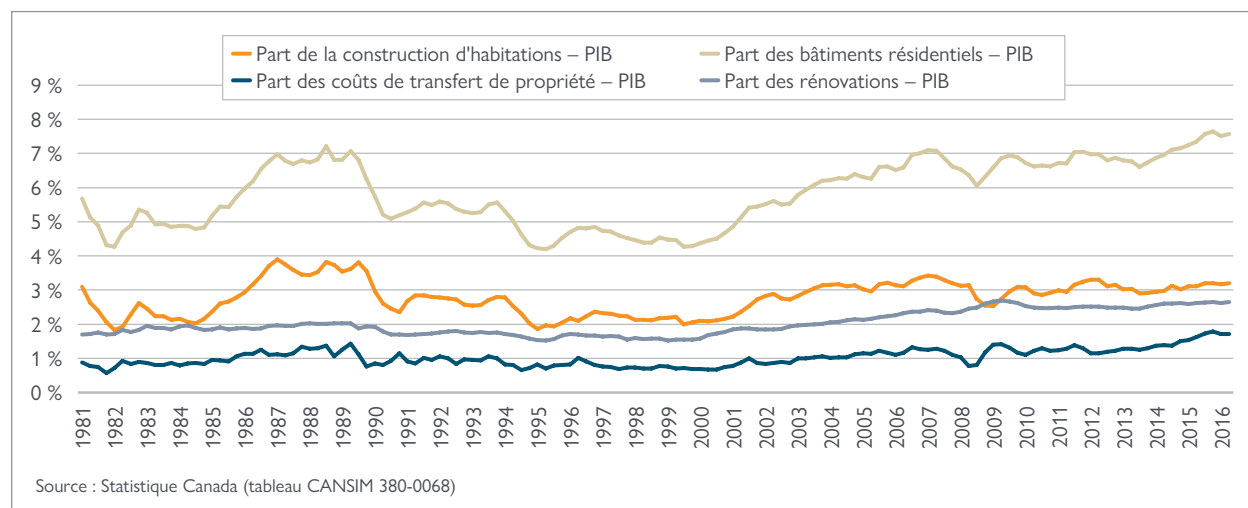
Quelle a été la réaction de l'offre aux prix plus élevés des habitations au Canada? La figure 33 montre les parts des différents éléments de l'investissement résidentiel et leurs totaux, en remontant jusqu'au début des années 1980. Elle met en lumière de plusieurs façons l'expérience du Canada en ce qui a trait au marché de l'habitation. De manière générale, les données indiquent qu'au cours des dernières années, il y a eu plus d'activité, proportionnellement, sur le marché de la revente que de construction d'habitations.

D'abord, la fin des années 1980 est une période que l'on associe à la flambée des prix des habitations de même qu'à un boom de la construction, alors que la part de la construction résidentielle atteignait presque 4 % du PIB (figure 33). L'effet persistant de la récession du début des années 1990 a entraîné pendant cette décennie une offre excédentaire de logements qui a eu des conséquences durables sur l'industrie de la construction, ce qui a limité l'investissement dans la construction de logements tout au long de la décennie. Aujourd'hui, l'ensemble du Canada n'enregistre pas le même type de boom de la construction.

Ensuite, le graphique montre les données de Statistique Canada sur les coûts de transfert de propriété, qui comprennent les commissions immobilières, les droits de mutation immobilière, les frais juridiques (honoraires versés à des notaires, des arpenteurs, des experts, etc.) et les frais d'examen de dossier (inspection et arpentage) (Statistique Canada, 2008). Ces coûts ont maintenant atteint 1,8 % du PIB, deux fois leur niveau du début des années 1980, et sont supérieurs à leur niveau de 1,4 % au plus fort du boom à la fin de ladite décennie. Ces données ne sont disponibles ni à l'échelle provinciale ni à l'échelle locale.

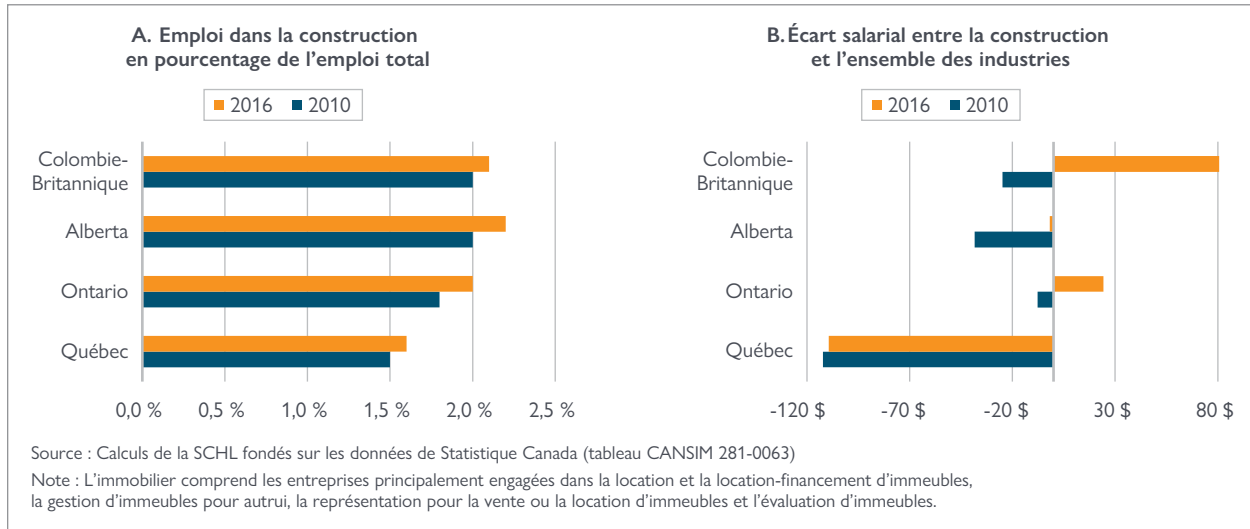
Enfin, il y a une hausse significative des dépenses de rénovation, qui sont maintenant d'un quart plus élevées qu'à la fin des années 1980. Plus le propriétaire investit dans la rénovation de sa résidence, plus le prix de celle-ci augmentera. La hausse des prix des logements existants est probablement surestimée si on ne la corrige pas en fonction de ce changement de qualité.

Figure 33 : Parts des éléments de l'investissement résidentiel et leurs totaux en pourcentage du PIB



Comme la figure 25 le faisait pour l'industrie de la construction, la figure 34 montre des données sur l'emploi et les salaires dans des secteurs liés à l'activité immobilière. Dans ce cas, il y a des points de pression plus évidents sur le marché du travail. L'emploi dans ce secteur a augmenté en Ontario et en Colombie-Britannique par rapport aux autres secteurs. Les salaires ont aussi augmenté fortement, particulièrement en Colombie-Britannique. Ces tendances semblent indiquer que des travailleurs sont entrés dans le secteur immobilier, attirés par la forte rémunération.

Figure 34 : Tendances de l'emploi dans le secteur de l'immobilier par province

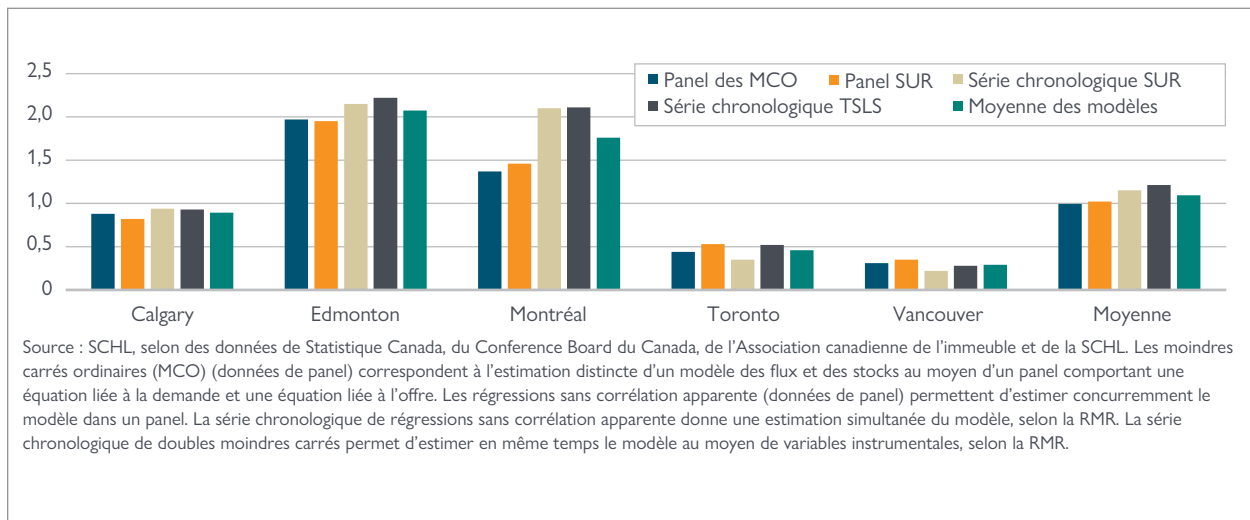


6.5 ÉLASTICITÉ DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

La réactivité de l'offre aux prix est un des concepts clés qui ressort du présent rapport. Ce concept peut être analysé plus formellement en appliquant l'idée *d'élasticité de l'offre de logements*; autrement dit, le pourcentage de variation de l'offre de logements pour une variation donnée des prix en pourcentage. Bien que des chercheurs aient étudié ce concept aux États-Unis, les travaux à ce sujet sont limités au Canada. Notre analyse préliminaire montre des différences marquées entre les différentes villes au Canada.

Nous utilisons les modèles à équations simultanées des flux et des stocks élaborés précédemment dans le présent rapport (chapitre 3), mais pour une ville à la fois. Nous estimons, simultanément, une équation pour la demande de logements et une équation pour les mises en chantier. Nous utilisons une gamme de méthodes statistiques. Avant de discuter en détail de deux approches, nous présentons la figure 35, qui donne l'élasticité de l'offre de logements obtenue selon chacune des méthodes que nous avons suivies. En général, la réactivité de l'offre était proportionnellement plus faible à Toronto et à Vancouver que dans les autres villes.

Figure 35 : Élasticité estimée à long terme de l'offre de logements mis en chantier, selon différents modèles



Notre modèle de référence pour examiner la relation entre l'offre de logements et les prix est la suivante. L'équation à long terme pour les prix des habitations et les mises en chantier prend les formes suivantes :

$$PRIX_t = \alpha_0 + \alpha_1 REVENU_t + \alpha_2 HYPOTH_t + \alpha_3 POPJ_t + \alpha_4 POP/STOCKH_{t-1} + TCE_t^p$$

$$MCHANTIER_t = \beta_0 + \beta_1 PRIX_{t-1} + \beta_2 COÛTC_{t-1} + \beta_3 POP/STOCKH_{t-1} + \beta_4 VENTES_{t-1} + TCE_t^s$$

où β_1 désigne l'élasticité à long terme de l'offre d'habitations neuves. L'équation à court terme pour les prix et les mises en chantier prend la forme suivante :

$$\Delta PRIX_t = \phi_0 + \phi_1 \Delta PRIX_{t-1} + \phi_2 \Delta REVENU_t + \phi_3 \Delta HYPOTH_t + \phi_4 \Delta POPJ_t + \phi_5 \Delta POP/STOCKH_{t-1} + \phi_6 TCE_{t-1}^p + \varepsilon_t$$

$$\Delta MCHANTIER_t = \delta_0 + \delta_1 \Delta PRIX_{t-1} + \delta_2 \Delta COÛTC_{t-1} + \delta_3 \Delta POP/STOCKH_{t-1} + \delta_4 \Delta VENTES_{t-1} + \delta_5 TCE_{t-1}^s + \nu_t$$

Dans ces équations, TCE_t^p et TCE_t^s sont les termes de correction d'erreurs dans les équations respectives des prix des habitations et des mises en chantier.

Ces équations à court terme et à long terme pour la demande et l'offre sont estimées pour chaque RMR. Le tableau 16 et le tableau 17 présentent les résultats de ces équations. La valeur d'intérêt se trouve dans la première rangée de données pour le panel A, au tableau 17; elle est également représentée graphiquement à la figure 36. La figure 37 montre le taux d'ajustement pour chaque RMR. Pour en vérifier la fiabilité, nous avons aussi produit les résultats à l'aide d'estimations à partir de variables instrumentales (tableau 18 et tableau 19).

Tableau 16 : Résultats estimés des équations de la demande, par RMR, T1 1992 à T2 2016

Panel A : Équations à long terme des prix des habitations par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Revenu disponible réel	0,83*** (6,56)	0,73*** (5,63)	1,64*** (12,54)	2,13*** (20,33)	2,09*** (19,48)
Taux hypothécaire à cinq ans en termes réels	-0,02*** (-4,25)	-0,01*** (-3,14)	-0,02*** (-4,60)	-0,01*** (-4,13)	-0,01* (-1,70)
Population 25-34 ans	1,16*** (13,89)	0,99*** (11,20)	1,41*** (11,08)	2,49*** (19,81)	1,62*** (12,19)
Population / stock de logements	-3,10*** (-7,60)	-5,35*** (-10,17)	-4,18*** (-6,44)	-0,29 (-0,67)	-4,34*** (-7,86)
R-carré	0,94	0,92	0,96	0,96	0,95

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Panel B : Équations à court terme des prix des habitations par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Prix décalé des habitations (diff.)	0,39*** (4,53)	0,37*** (4,33)	-0,10 (-1,17)	0,17* (1,76)	0,16* (1,76)
Revenu disponible réel (diff.)	-0,02 (-0,26)	0,11 (1,09)	0,10 (0,71)	0,57*** (2,95)	0,18*** (1,36)
Taux hypothécaire à cinq ans en termes réels (diff.)	0,004** (2,02)	0,003 (1,49)	0,003** (2,17)	0,003 (1,43)	0,01*** (3,31)
Population 25-34 ans (diff.)	0,42 (0,98)	0,84** (2,27)	3,47*** (6,10)	2,19*** (3,13)	0,02 (0,03)
Termes de correction d'erreurs décalés	-0,06** (-2,57)	-0,05** (-2,15)	-0,10*** (-4,82)	-0,12*** (-3,02)	0,006 (1,25)
R-carré	0,26	0,25	0,32	0,22	0,16

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

** Significatif au seuil de 5 %

*** Significatif au seuil de 1 %

Tableau 17 : Résultats estimés des équations de l'offre, par RMR, T1 1992 à T2 2016

Panel A : Équations à long terme des mises en chantier par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Prix décalé des habitations	0,94*** (3,60)	2,15*** (7,62)	2,10*** (11,85)	0,35* (1,81)	0,22* (1,68)
Population / stock de logements décalé	2,77** (2,24)	7,22*** (4,64)	19,52*** (6,28)	16,04*** (10,00)	-13,67*** (-8,41)
Coûts de construction décalés	-2,74*** (-5,25)	-5,09*** (-7,50)	-2,50*** (-2,82)	0,47 (1,26)	-0,10 (-0,29)
Ventes décalées	1,04*** (9,64)	1,56*** (11,57)	0,78*** (10,68)	0,40*** (2,78)	0,58*** (6,83)
R-carré	0,76	0,80	0,82	0,73	0,51

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

** Significatif au seuil de 5 %

*** Significatif au seuil de 1 %

Panel B : Équations à court terme des mises en chantier par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Prix décalé des habitations (diff.)	0,47 (0,78)	2,12*** (2,75)	-0,10 (-0,11)	1,53** (2,24)	0,90* (1,88)
Coûts de construction décalés (diff.)	-1,75 (-1,60)	-2,88** (-2,15)	0,77 (0,38)	6,07*** (3,25)	3,33*** (3,50)
Ventes décalées (diff.)	0,78*** (6,26)	0,79*** (4,13)	0,46*** (2,61)	0,32** (2,36)	0,12 (1,12)
Termes de correction d'erreurs décalés	-0,52*** (-6,25)	-0,38*** (-5,31)	-0,08** (-2,28)	-0,22*** (-4,03)	-0,31*** (-5,36)
R-carré	0,41	0,33	0,10	0,23	0,31

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

** Significatif au seuil de 5 %

*** Significatif au seuil de 1 %

Figure 36 : Estimations de l'élasticité des prix à long terme de l'offre d'habitations neuves

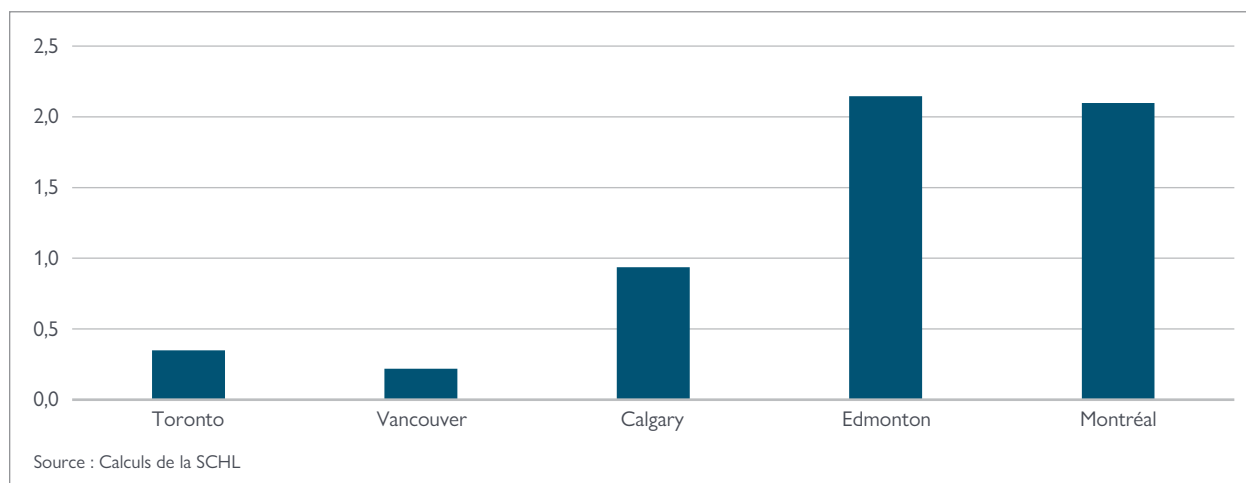


Figure 37 : Estimations de la rapidité de la réponse de l'offre d'habitations neuves au déséquilibre à long terme

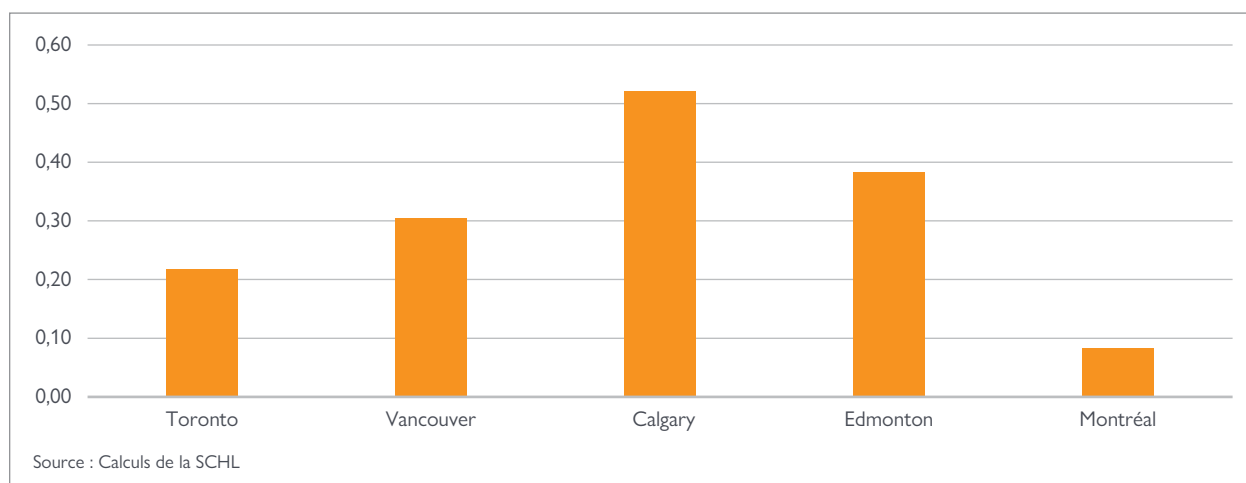


Tableau 18 : Résultats estimés des équations de la demande à l'aide de variables instrumentales, par RMR, T1 1992 à T2 2016

Panel A : Équations à long terme des prix des habitations par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Revenu disponible réel	0,54* (1,88)	0,69*** (5,07)	2,44*** (17,95)	2,49*** (16,92)	2,32*** (18,97)
Taux hypothécaire à cinq ans en termes réels	-0,02*** (-3,27)	-0,01*** (-3,11)	-0,01*** (-4,74)	-0,01*** (-2,63)	-0,0004 (-0,07)
Population 25-34 ans	1,41*** (8,12)	1,08*** (11,50)	1,92*** (16,35)	2,23*** (13,25)	1,53*** (10,16)
Population / stock de logements	-3,92*** (-7,53)	-5,73*** (-10,70)	-0,42 (-0,60)	-0,46 (-0,91)	-3,31*** (-6,05)
R-carré	0,96	0,94	0,97	0,97	0,98

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Panel B : Équations à court terme des prix des habitations par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Prix décalé des habitations (diff.)	0,30** (2,09)	0,34*** (3,74)	0,03 (0,30)	0,54*** (2,78)	0,28** (2,34)
Revenu disponible réel (diff.)	0,98** (2,41)	0,38 (1,11)	0,47 (1,10)	-0,97* (-1,94)	1,27* (1,86)
Taux hypothécaire à cinq ans en termes réels (diff.)	0,003 (1,00)	0,0008 (0,25)	0,003 (1,07)	0,009*** (2,82)	0,01** (2,51)
Population 25-34 ans (diff.)	0,47 (0,79)	0,10 (0,43)	1,48*** (3,66)	-0,22 (-0,37)	0,29 (0,83)
Termes de correction d'erreurs décalés	-0,03 (-0,95)	-0,02 (-1,03)	-0,06* (-1,86)	-0,06 (-0,80)	-0,10** (-2,11)
R-carré	0,31	0,21	0,17	0,17	0,27

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Tableau 19 : Résultats estimés des équations de l'offre à l'aide de variables instrumentales, par RMR, T1 1992 à T2 2016

Panel A : Équations à long terme des prix par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Prix décalé des habitations	0,93*** (3,67)	2,22*** (7,84)	2,11*** (12,06)	0,52*** (2,72)	0,28** (2,11)
Population / stock de logements décalé	2,31* (1,90)	7,46*** (4,77)	20,82*** (6,71)	16,22*** (10,36)	-12,66*** (-7,71)
Coûts de construction décalés	-2,77*** (-5,44)	-5,33*** (-7,81)	-2,34*** (-2,70)	0,18 (0,49)	-0,27 (-0,79)
Ventes décalées	1,11*** (10,47)	1,59*** (11,70)	0,83*** (11,91)	0,36** (2,57)	0,62*** (7,00)
R-carré	0,75	0,80	0,82	0,73	0,53

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Panel B: Équations à court terme des prix par RMR

VARIABLE INDÉPENDANTE	CALGARY	EDMONTON	MONTRÉAL	TORONTO	VANCOUVER
Prix décalé des habitations (diff.)	0,33 (0,54)	2,01*** (2,61)	-0,04 (-0,05)	1,45** (2,11)	0,93* (1,93)
Coûts de construction décalés (diff.)	-2,03* (-1,86)	-2,86* (-2,12)	0,63 (0,31)	5,79*** (3,06)	3,57*** (3,81)
Ventes décalées (diff.)	0,81*** (6,49)	0,79*** (4,15)	0,50** (2,80)	0,31** (2,19)	0,15 (1,36)
Termes de correction d'erreurs décalés	-0,52*** (-6,28)	-0,38*** (-5,35)	-0,09*** (-2,69)	-0,18*** (-3,43)	-0,32*** (-5,67)
R-carré	0,41	0,34	0,09	0,22	0,33

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

6.6 CONSÉQUENCES MACROÉCONOMIQUES DE L'OFFRE DE TERRAINS

Comme il en a été question au chapitre 2, les valeurs des habitations ont augmenté à une échelle où les variations peuvent avoir des conséquences macroéconomiques, comme c'est arrivé pendant la récession de 2007-2009. Dans le présent chapitre, il a été argué au surplus que la valeur des terrains — dans certaines villes — est un élément particulièrement important des prix des habitations. Il est clair que la valeur des terrains et les limites de l'offre peuvent donc aussi avoir des conséquences macroéconomiques. Plus particulièrement, les limites de l'offre de terrains peuvent entraîner une volatilité accrue des prix des habitations et un plus grand risque macroéconomique.

Dans les villes où l'expansion résidentielle a été relativement facile, les coûts de construction représentent manifestement une plus grande proportion des valeurs des habitations. Puisque ces coûts de construction varient relativement peu, les prix ont tendance à être plus stables dans ces villes. En revanche, les restrictions de l'offre dans bien des villes contribuent à accroître les prix des habitations en raison des hausses continues de la demande, les prix plus élevés étant le signe des valeurs plus élevées des terrains. En conséquence, les prix des habitations sont plus sensibles aux conditions financières qu'aux coûts de construction, et les valeurs des propriétés deviennent plus volatiles et plus sujettes aux intérêts spéculatifs.

Ces risques apparaissent dans des recherches américaines récentes. Kiyotaki *et al.* (2011), par exemple, constatent que, dans une économie où la part du terrain dans la valeur d'une propriété immobilière est grande, les prix des habitations réagissent davantage aux variations des taux d'intérêt. Glaeser *et al.* (2014) rapportent que les prix des propriétés dans les marchés côtiers américains sont très volatils. De plus, une série de résultats pertinents a été enregistrée pour les États-Unis dans Davis et Heathcote (2007). Ils constatent que les prix des terrains sont plus que trois fois plus volatils que les prix des structures à des fréquences correspondant au cycle économique. En conséquence, dans les villes où le terrain compte pour la majeure partie de la valeur des habitations, comme San Francisco et Boston, les variations des facteurs démographiques, des taux d'intérêt ou du traitement fiscal des habitations ont des effets plus importants sur les prix des logements dans les régions où la part du coût des terrains est plus élevée, alors que les prix devraient refléter en grande partie les coûts de construction quand les terrains sont peu coûteux. Glaeser *et al.* (2008) examinent les différentes réactions aux hausses des prix des habitations dans les villes américaines. Dans les villes où les réactions de l'offre sont plus élastiques, les hausses de prix sont plus faibles et il y a moins de bulles puisque la construction réagit davantage aux prix dans ces villes.

Cette question peut aussi être examinée par le prisme de ce qu'ont vécu diverses villes américaines pendant les années qui ont précédé la récession. Mayer (2011) classe les villes américaines selon leur histoire. Le premier ensemble de villes qu'il présente comme « cyclique » comprend des villes « super-vedettes » qui attirent continuellement de nouveaux travailleurs et de nouvelles entreprises. Ces villes ont des cycles d'expansion et de ralentissement de forte amplitude, accompagnés de prix très volatils, et comprennent des villes « super-vedettes » comme San Francisco, Boston, Los Angeles et New York. Il y a ensuite les marchés « stables » où, en temps normal, les prix des habitations augmentent peu, sauf en réaction à des taux d'intérêt beaucoup plus bas, les prix des habitations étant alors entraînés par les coûts de construction et la demande locale. Cette catégorie comprend des villes telles qu'Atlanta, Chicago, Denver et Détroit. Il y a enfin les villes « nouvellement en expansion », comme Las Vegas, Phoenix et certaines régions de la Floride et du sud de la Californie, dont la croissance des prix a dépassé les normes historiques et qui peuvent faire penser à des marchés spéculatifs.

Dans Malpezzi et Wachter (2005), ce scénario contribue à décrire la façon dont la spéculation entre dans ces marchés de l'habitation. La réactivité de l'offre est une différence clé d'une ville à l'autre qui est décrite par Mayer. Dans les régions limitées par le territoire comme San Francisco ou New York, la construction supplémentaire sera limitée, et les prix des habitations peuvent donc sembler représenter un pari sûr. Cette tendance à la hausse des prix finit par s'étendre aux villes avoisinantes quand les ménages quittent les villes plus chères. D'après Chinco et Mayer (2016), qui ont étudié ce mécanisme, les hausses de prix dans un marché peuvent être suffisantes pour attirer des investisseurs d'autres villes ou de l'étranger. Chinco et Mayer constatent qu'une hausse de dix points de pourcentage de la fraction des ventes aux acheteurs d'une deuxième maison venus d'une autre ville est associée à une hausse de six points de pourcentage des prix des habitations. Ces investisseurs de l'extérieur, cependant, connaissent moins bien le marché que les investisseurs locaux et réussissent moins bien à choisir le moment de leur sortie du marché de Las Vegas et d'autres marchés en expansion.

À mesure que les prix plus élevés atteignent les villes nouvellement en expansion, l'offre est plus susceptible de réagir, car elle n'est généralement pas limitée par le territoire. Comme Robert Shiller l'a indiqué, les acheteurs d'actifs au sommet des cycles risquent de ne pas bien prévoir les réactions de l'offre. Cette réaction peut ne pas se présenter dans les marchés cycliques, mais elle se produira dans les villes nouvellement en expansion, ce qui crée des risques. Donc, pendant que les ménages dans les marchés nouvellement en expansion accumulent une dette en raison des prix plus élevés, les entreprises de construction augmentent l'offre, ce qui finira par faire baisser les prix et laisser les ménages aux prises avec un fort endettement et une baisse des prix des habitations. Cette poussée de la construction laissera ultimement un excédent de l'offre qui durera des années avant d'être absorbé, comme on l'a observé en Irlande et en Espagne. Le risque est donc haussé par des booms dans les villes-centres s'étendant aux régions où l'élasticité de l'offre est plus grande (voir aussi Case et Shiller, 2003 et Mian et Sufi, 2014).

La question qui vient à l'esprit est celle de savoir si ce scénario de contagion est à l'œuvre au Canada. Notre analyse montre que les hausses de prix à Toronto et à Vancouver sont en train de se propager à d'autres régions de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Mais Toronto et Vancouver s'apparentent-elles à San Francisco et New York, ou à Atlanta et Chicago? Hamilton et Abbotsford-Mission s'apparentent-elles à Denver et Détroit, ou à Phoenix et Las Vegas? Voilà qui ajoute à la nécessité d'un examen de l'offre de logements.

Nous avons également examiné statistiquement l'effet d'entraînement de la hausse des prix dans les grandes villes canadiennes aux villes avoisinantes, suivant la méthode de Pesaran et Yamagata (2011). Généralement, un choc ébranlant les prix des habitations à Toronto se propage à d'autres RMR en fonction de la distance qui les sépare de Toronto. Les effets du choc des prix à Toronto sont plus marqués à Peterborough, à St. Catharines-Niagara et à London que dans certaines RMR plus proches, comme Hamilton, Guelph, Brantford et Barrie. Toutefois, le choc se propage spatialement dans toutes les directions, de Toronto à Oshawa, à London, à Kingston, à Windsor, à Sudbury, à Ottawa et à Thunder Bay, dans cet ordre. En Colombie-Britannique, le choc des prix des habitations à Vancouver se propage temporellement et spatialement à d'autres RMR. Victoria semble plus touchée qu'Abbotsford-Mission, la RMR la plus proche de Vancouver³².

6.7 DYNAMIQUE DU MARCHÉ

Les dynamiques démographique et économique sont combinées dans les modèles du cycle de vie des ménages. Traditionnellement, les ménages empruntent lorsqu'ils sont jeunes pour acheter une habitation plus abordable, puis achètent une habitation plus grande lorsqu'ils sont mieux nantis, pour rembourser leur dette avant de prendre leur retraite et de désépargner. Un autre facteur à l'œuvre lorsque les couples vieillissent est la taille de leur famille, qui augmente avec les enfants. Applicable à l'ensemble des ménages, cette dynamique entraîne un flux de gens qui passent d'un logement locatif à une copropriété puis à une maison individuelle, ce qui s'explique non seulement par l'augmentation des revenus qui accompagne une vaste expérience professionnelle, mais aussi par la famille qui s'agrandit. En plus d'avoir une incidence sur le montant global d'épargne dans l'économie, ces dynamiques influent également sur l'offre de logements. Une des préoccupations dont on nous a fait part pendant la durée de nos travaux est que la taille moyenne des logements en copropriété neufs diminue, puisqu'ils sont bâtis pour répondre aux besoins d'investisseurs ayant l'intention de les louer. En l'absence de données historiques sur la superficie des copropriétés, nous ne pouvons toutefois pas vérifier cette affirmation.

6.8 CONCLUSION

Les arguments et les faits réunis dans le présent chapitre semblent indiquer que la hausse des prix des habitations correspond à la hausse de la valeur des terrains, valeur qui est probablement le résultat de limites dans l'offre de terrains. Cette hausse de la valeur des terrains incite les constructeurs à bâtir surtout des logements collectifs. Au fil du temps, il y aura probablement une tendance grandissante à convertir les maisons individuelles en structures denses. Mais est-ce souhaitable? Cela dépend des objectifs visés.

³² Plus de détails se trouvent dans SCHL (2017a) et SCHL (2017b).

ANNEXE A : TESTS DE STATIONNARITÉ (DÉCISION BASÉE SUR LES TESTS DE RACINE UNITAIRE ADF, PP ET ERS). LA VARIABLE EST I(1) À 5 %. ÉCHANTILLON : T1 1992 – T2 2016

	POINT D'INTERSECTION SEULEMENT			POINT D'INTERSECTION ET TENDANCE		
	ADF	PP	ERS	ADF	PP	ERS
Prix des logements						
Calgary	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Edmonton	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Montréal	Oui	Oui	Oui 10 %	Non	Oui	Non
Toronto	Oui	Oui	Oui 10 %	Oui	Oui	Oui
Vancouver	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Revenu par habitant						
Calgary	Oui	Oui	Oui	I(0)	I(0)	I(0)
Edmonton	Oui	Oui	Oui	I(0)	I(0)	I(0)
Montréal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Toronto	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Vancouver	Oui	Oui	Oui	Oui	I(0)	Oui
Taux hypothécaire à 5 ans						
Calgary	Oui	Oui	Oui	Oui	I(0)	Oui
Edmonton	Oui	Oui	Oui	Oui	I(0)	Oui
Montréal	Oui	Oui	Oui	Oui	I(0)	Oui
Toronto	Oui	Oui	Oui	Oui	I(0)	Oui
Vancouver	Oui	Oui	Oui	Oui	I(0)	Oui
Parc de logements						
Calgary	I(2)	Oui	I(2)	I(2)	Oui	I(2)
Edmonton	I(2)	Oui	I(2)	I(2)	Oui	I(2)
Montréal	I(0)	Oui	I(2)	I(2)	Oui	I(2)
Toronto	I(2)	Oui	I(2)	I(2)	Oui	I(2)
Vancouver	I(0)	Oui	I(2)	I(2)	Oui	I(2)
Population 25-34 ans						
Calgary	I(2)	I(2)	I(2)	I(0)	I(0)	Oui
Edmonton	I(2)	I(2)	I(2)	Oui	I(2)	Oui
Montréal	I(2)	I(2)	I(2)	I(2)	I(2)	I(2)
Toronto	I(2)	I(2)	I(2)	I(2)	I(2)	I(2)
Vancouver	I(2)	I(2)	Oui	I(2)	I(2)	I(0)
Mises en chantier						
Calgary	I(0)	I(0)	Oui	Oui	Oui	Oui
Edmonton	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Montréal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Toronto	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Vancouver	Oui	Oui	I(0)	Oui	Oui	Oui
Coûts de construction						
Calgary	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Edmonton	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Montréal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Toronto	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Vancouver	Oui	Oui	Oui	Oui 10 %	Oui	I(0)

7 Réduire l'écart : résultats des estimations des modèles de la SCHL (approche par données en panel)

OBJECTIFS :

- Étudier d'autres facteurs qui pourraient expliquer la hausse des prix dans les grandes villes du Canada, et tenter d'élucider les causes des écarts entre les prix prévus et les prix réels. Pourquoi les prévisions sont-elles plus éloignées de la réalité dans certaines villes?
- Établir des approximations pour modéliser d'autres facteurs susceptibles d'influer sur les prix des logements. À l'heure actuelle, les données historiques et récentes sur l'offre de terrains aménageables sont insuffisantes.
- Étudier ces facteurs dans le contexte de fluctuations à court terme. Certains des effets peuvent ne pas être observables à toutes les étapes du cycle, mais s'accroître lors des sommets et des creux.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Bien que d'autres éléments puissent jouer un rôle, la disponibilité des terrains pour de nouveaux aménagements résidentiels est le facteur qui explique le mieux les fluctuations des prix. Ce résultat doit être interprété avec prudence, car il pourrait témoigner d'un changement dans la composition de l'offre en faveur des copropriétés.
- D'autres facteurs, comme la demande des investisseurs et la spéculation, semblent avoir moins d'effets sur les prix à long terme.

7.1 INTRODUCTION

Nous avons réalisé une analyse économétrique en deux étapes des tendances des prix dans les grands centres métropolitains du Canada. Dans la première étape, décrite au chapitre 4, nous avons utilisé notre modèle de base pour prévoir les prix de 2016 à partir de données historiques allant jusqu'à 2010. Ces prix ont ensuite été comparés aux prix réels. Dans le présent chapitre, nous approfondirons la deuxième étape, qui consistera à étudier d'autres facteurs qui pourraient expliquer les écarts entre les prix prévus et les prix réels.

En raison du manque de données, nous avons calculé approximativement les variables susceptibles d'avoir une influence sur les prix. Par conséquent, les résultats doivent être interprétés avec prudence. Nous avons procédé ainsi pour trois variables d'intérêt : les facteurs influant sur l'offre, la demande des investisseurs pour des propriétés immobilières et la spéculation. Le modèle devrait produire une estimation de la hausse des prix des logements résultant de certains événements, en particulier les restrictions de l'offre (sans doute surtout en période de forte croissance), les changements macroéconomiques favorables à la demande des investisseurs et la spéculation au sommet du marché.

Nos résultats font état des effets moyens de ces facteurs sur une période de plusieurs années, mais on pourrait s'attendre à des effets plus marqués lors de sommets cycliques. C'est pourquoi nous avons également introduit les variables dans un modèle qui rend compte d'un degré plus élevé de volatilité des prix des logements en utilisant l'échantillon complet de 1988 à 2016 pour assurer une vérification supplémentaire de la fiabilité.

7.2 DONNÉES ADDITIONNELLES

7.2.1 Mesure des contraintes de l'offre

Nos analyses ont été limitées par le manque de données historiques fiables sur l'offre de terrains aménageables ou « terrains viabilisés ». Pour contourner ce problème, nous avons utilisé les deux statistiques suivantes : l'indice de réglementation de l'Institut Fraser et une mesure des terrains aménageables basée sur des indicateurs géographiques.

Dans le but d'examiner les contraintes géographiques dans ces cinq villes, nous avons créé un indicateur de la proportion de terrains « aménageables » selon la méthode de Saiz (2010). Pour calculer cette proportion, nous avons d'abord choisi un point au centre-ville, puis nous avons tracé un cercle de 50 kilomètres de rayon. Dans le cercle, les terres humides, les lacs, les rivières et autres plans d'eau intérieurs ont été considérés comme des terrains non aménageables. Les terrains ayant une pente supérieure à 15 % ont également été exclus. La proportion de terrains aménageables correspond à la superficie totale à l'intérieur du cercle de 50 kilomètres de rayon moins la superficie totale des terrains non aménageables, divisée par la superficie totale (tableau 20). Les données montrent que la proportion de terrains exempts de contrainte géographique est faible à Toronto, et encore plus à Vancouver. En revanche, on relève peu d'obstacles géographiques à l'aménagement résidentiel dans les autres villes.

Saiz (2010) observe en outre que les villes soumises à des contraintes géographiques tendent à avoir davantage de contraintes réglementaires. Cette tendance existe aussi au Canada (tableau 20). Les effets des contraintes réglementaires et géographiques se résument ainsi :

- Vancouver et Toronto présentent les taux les plus élevés de contraintes d'offre de terrains, autant à cause de leur géographie que de leur réglementation;
- à Montréal et à Edmonton, l'offre n'est contrainte ni par la géographie ni par la réglementation;
- Calgary présente des contraintes réglementaires, mais non géographiques.

Tableau 20 : Contraintes géographiques et réglementaires touchant l'offre de terrains

RMR	% DE TERRAINS AMÉNAGEABLES	INDICE DE CONTRAINTE RÉGLEMENTAIRE
Vancouver	34,08 %	2,25
Toronto	54,81 %	2,50
Montréal	88,26 %	-3,61
Calgary	94,56 %	1,07
Edmonton	96,18 %	-3,51

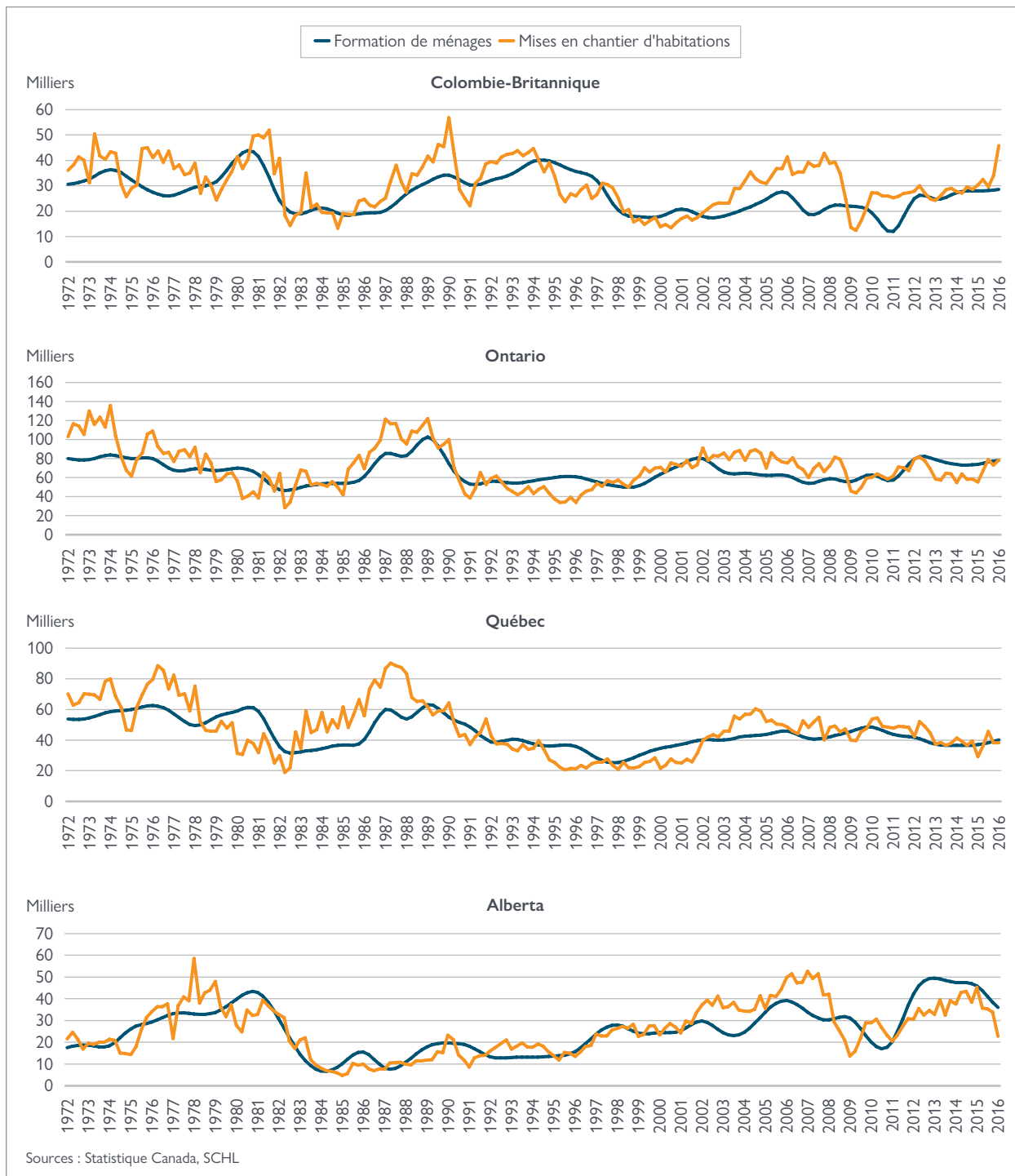
Note : L'indice de contrainte réglementaire est une simple somme de différentes mesures par rapport à leur moyenne, comme le délai moyen d'approbation, l'incertitude des délais, les droits et les frais, la fréquence des changements de zonage et l'opposition des conseils municipaux et des communautés. L'indice est un score z (nombre d'écart-types par rapport à la moyenne). Un nombre élevé indique de fortes contraintes.

7.2.2 Mesure de la demande des investisseurs pour des propriétés

Nous avons établi une approximation générale de la demande des investisseurs sur le marché de l'habitation, selon la méthode de Wheaton et Nechayev (2008). Cette approximation consiste en la différence entre l'offre de logements neufs et la formation de ménages. Si le nombre de mises en chantier est beaucoup plus élevé que le nombre de ménages formés, nous concluons que cette différence est financée par les investisseurs. Par ailleurs, les constructeurs peuvent être partis d'un principe de spéculation du type « construisez et les clients viendront ». Ce principe est plus courant, toutefois, sur le marché des maisons individuelles que sur le marché des logements collectifs, où l'obtention du financement est conditionnelle à l'atteinte de cibles de prévente. Pour les fins de notre analyse, nous utilisons les données

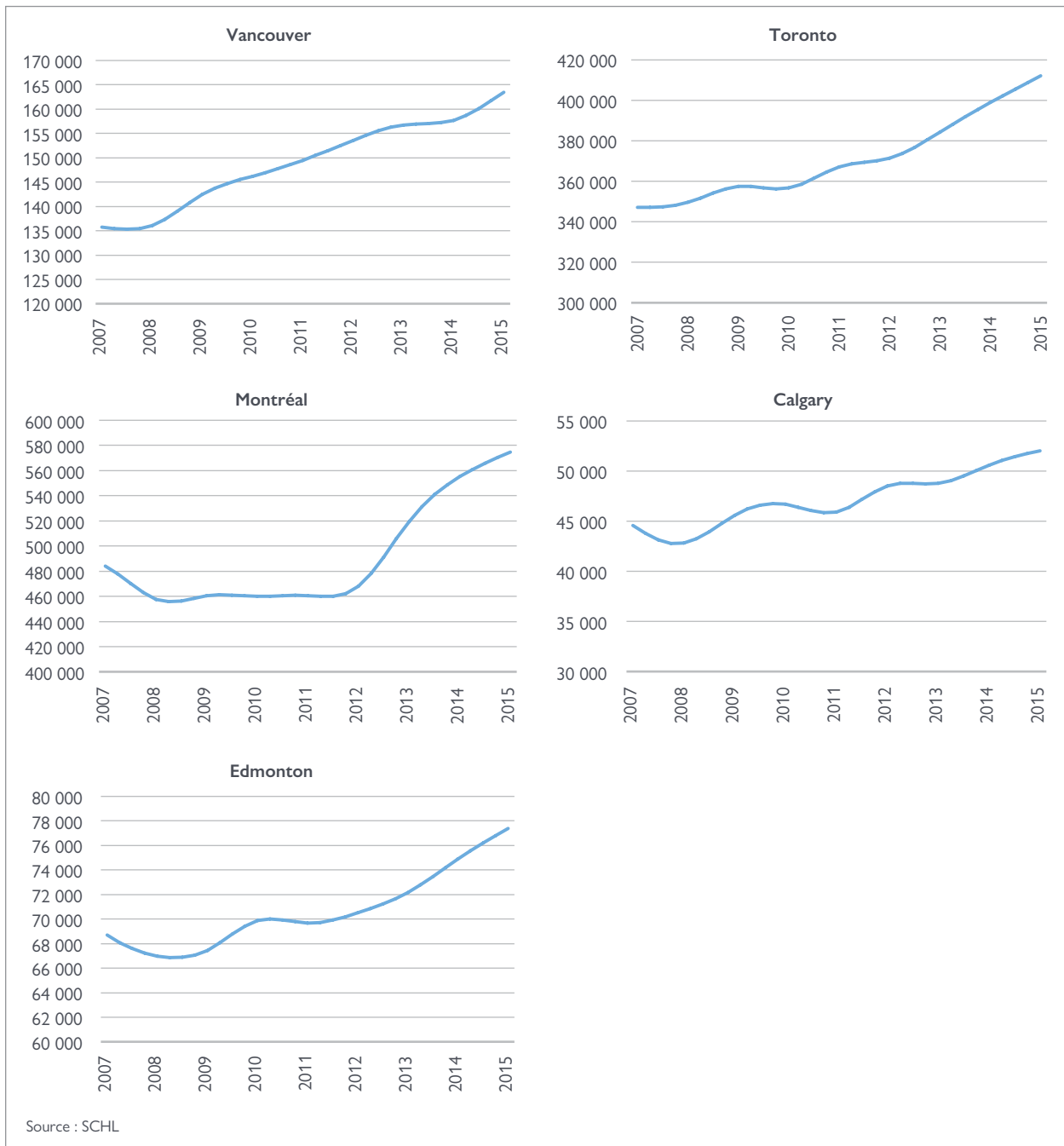
sur la formation de ménages à l'échelle des provinces. La figure 38 montre que l'écart entre les mises en chantier et la formation de ménages a été positif en 2002 et en 2007 dans les quatre provinces (Colombie-Britannique, Ontario, Québec et Alberta). Cet écart reste positif en Colombie-Britannique depuis 2008, alors qu'il est négatif en Ontario, au Québec et en Alberta depuis 2013.

Figure 38 : Mises en chantier d'habitations et formation de ménages



Nous avons utilisé une autre manière de mesurer la demande des investisseurs sur le marché de l'habitation, soit le nombre d'appartements locatifs privés. Cette mesure correspond à la somme des appartements construits expressément pour la location et des appartements en copropriété en location. Bien que cette mesure vise précisément le secteur locatif (et non la propriété), elle peut fournir une estimation sommaire de la demande des investisseurs, en posant l'hypothèse que la confiance envers le marché résidentiel privé est fortement corrélée avec cette mesure. La figure 39 montre que le nombre d'appartements locatifs privés dans les cinq RMR tend à augmenter depuis 2010, bien qu'à des niveaux et à des rythmes différents.

Figure 39 : Parc d'appartements locatifs d'initiative privée

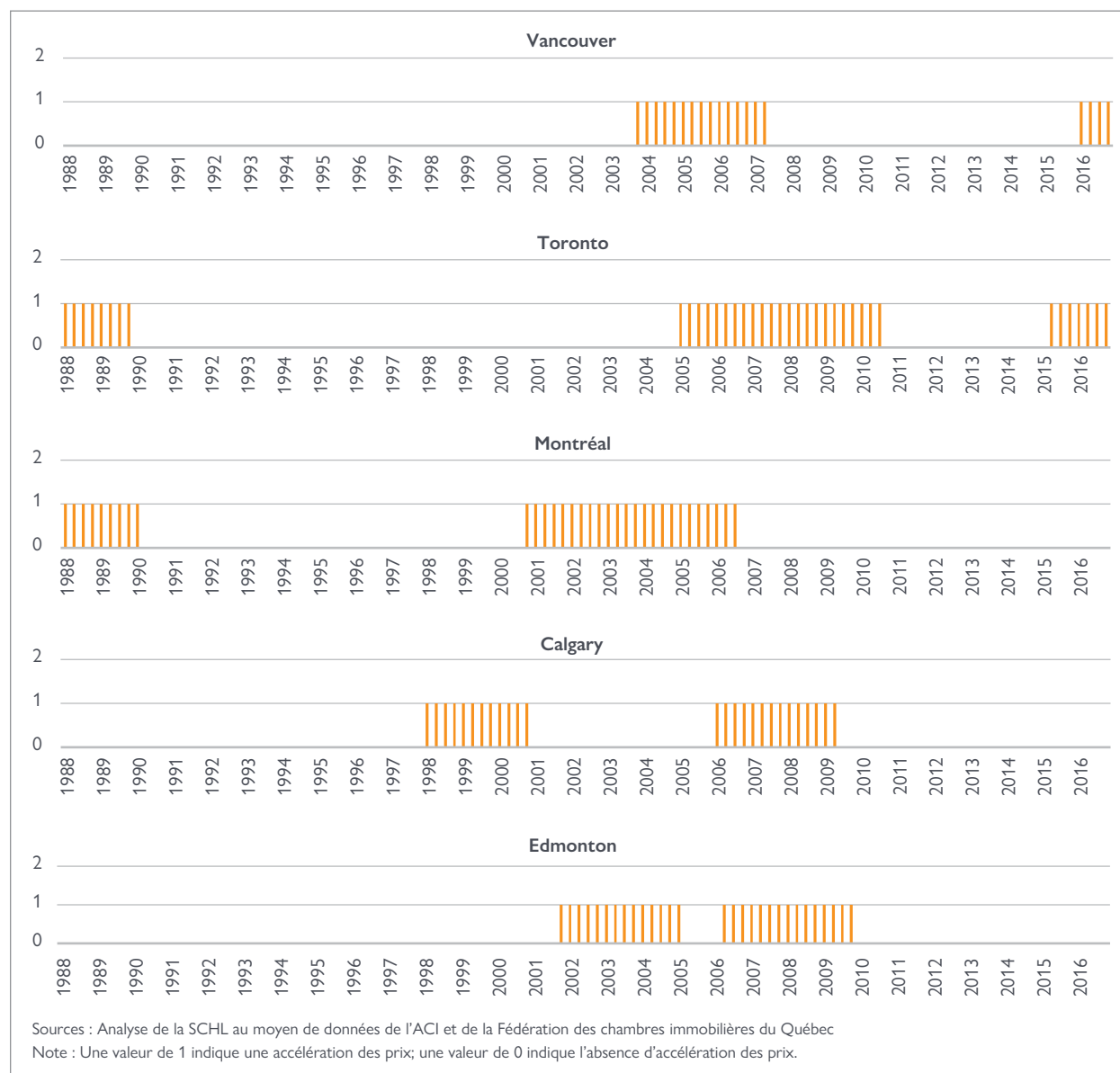


7.2.3 Mesure de la spéculation

Le cadre de l'EMH de la SCHL renferme une mesure de l'« accélération des prix ». Cette mesure sert à déceler toute hausse abrupte dans les prix des logements susceptible d'être le signe d'un optimisme excessif à l'égard de l'immobilier (Phillips *et al.*, 2015). Les chercheurs de la Réserve fédérale à Dallas ont aussi employé une méthode semblable pour surveiller les périodes de fébrilité sur les marchés de l'habitation.

La figure 40 montre les estimations historiques de l'indicateur d'accélération des prix, qui prend la valeur de 1 en cas d'accélération, et de 0 par ailleurs. Au cours des dernières années, une accélération des prix a été détectée à Vancouver et à Toronto, alors qu'aucune accélération n'a été observée à Montréal, à Calgary ou à Edmonton. (Il faut noter que selon les règles de décision du cadre de l'EMH, l'indicateur continue de tenir compte d'un événement d'accélération des prix jusqu'à trois ans après qu'il ait été détecté pour la dernière fois.)

Figure 40 : Mesure de l'accélération des prix



7.3 ANALYSE EMPIRIQUE

Rappelons qu'au chapitre 4, nous avons évalué le rôle de facteurs fondamentaux traditionnels comme le revenu disponible, la taille de la population de jeunes adultes et les taux hypothécaires. Dans le présent chapitre, nous élargissons le cadre d'analyse pour y inclure d'autres facteurs comme les contraintes de l'offre, la demande des investisseurs pour des propriétés immobilières, un indicateur de la spéculation et une variable nominale pour identifier chaque RMR. Nous avons également étudié les effets d'interaction. Nous avons examiné les contraintes de l'offre d'après deux méthodes : la mesure de la réglementation par l'Institut Fraser et une mesure de la contrainte géographique créée par la SCHL.

Pour cette étape, nous avons procédé à une analyse des données longitudinales où la variable dépendante clé représente l'erreur de prévision estimant l'écart entre les prix prévus et les prix réels (chapitre 4). Cette erreur de prévision est modélisée pour chaque RMR i , où i désigne une RMR donnée, soit Vancouver, Toronto, Montréal, Calgary ou Edmonton. Le modèle économétrique de base s'exprime comme suit :

$$ERREURSP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 RMR_i + \alpha_2 ANNÉE_{i,t} + \beta (RÉG_{i,t} \times MLSCAN_t) + \gamma DEMINV_{i,t} + \theta SPÉCULATION_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

où :

$ERREURSP_{i,t}$: erreur de prévision pour la RMR i au temps t dans notre modèle de base;

RMR_i : effets fixes;

$ANNÉE_{i,t}$: variable nominale (année);

$RÉG_{i,t} \times MLSCAN_t$: terme d'interaction entre l'indice de réglementation de l'Institut Fraser et le prix MLS® moyen;

$DEMINV_{i,t}$: demande des investisseurs, exprimée par la différence entre les mises en chantier d'habitations et la formation de ménages ou, à l'inverse, par le nombre d'appartements locatifs privés;

$SPÉCULATION_{i,t}$: variable nominale d'accélération des prix ou indice de confiance du marché;

$\epsilon_{i,t}$: terme d'erreur.

Prenant appui sur la possibilité d'une interaction entre les contraintes de l'offre et la spéculation, comme nous avons vu au chapitre précédent, nous avons ajouté un effet d'interaction entre ces deux variables. Le terme d'interaction ($RÉG_{i,t} \times MLSCAN_t$) prend en compte l'idée que l'effet des contraintes de l'offre varie au cours d'un cycle des prix des logements (Gyourko *et al.*, 2008). En fait, la contrainte est plus corrélée quand les prix sont élevés. Statistiquement, cela introduit une variation temporelle dans la variable de contrainte réglementaire, laquelle est mesurée sur une année.

Les résultats montrent des estimations statistiquement significatives de l'effet des contraintes de l'offre et de la RMR sur l'augmentation des prix moyens (tableau 21). La demande des investisseurs et la spéculation semblent également hausser les prix, mais cet effet est plus faible. Le terme d'interaction entre les contraintes réglementaires et la spéculation a un effet significatif sur les prix des logements, ce qui laisse entendre que l'effet de la spéculation sur les prix augmente proportionnellement au degré de contrainte réglementaire, ou que l'effet des contraintes réglementaires sur les prix des logements est plus prononcé quand il y a de la spéculation. Cela pourrait signifier que la spéculation est plus probable dans des marchés inefficaces où l'offre est contrainte, car les conditions en présence empêchent un rajustement des prix. Le terme d'interaction entre la contrainte réglementaire et la demande des investisseurs pour des propriétés immobilières n'est pas statistiquement significatif.

Dans l'ensemble, 72 % des erreurs de prévision s'expliquent par des covariables, notamment la RMR, l'année, les contraintes réglementaires, la demande des investisseurs et la spéculation. Le terme de réglementation est le meilleur prédicteur des erreurs de prévision dans les différentes spécifications. Le coefficient positif des contraintes réglementaires signifie que les prix des logements augmentent davantage au cours du cycle national sur les marchés où l'offre est contrainte. L'effet des contraintes réglementaires sur les prix des logements est plus prononcé lorsqu'il y a spéculation.

Tableau 21 : Résultats de l'analyse des données en panel avec la contrainte réglementaire

(Variable dépendante = erreurs de prévision, 2010-2016, 5 RMR)

VARIABLE INDÉPENDANTE	MODÈLE (1)	MODÈLE (2)	MODÈLE (3)	MODÈLE (4)
Contrainte réglementaire	0,18*** (6,41)	0,18*** (6,35)	0,17*** (6,02)	0,12*** (4,14)
Demande des investisseurs		0,88*** (2,86)	0,80** (2,43)	0,54* (1,69)
Spéculation			6,70 (0,72)	-277*** (-3,56)
RÉG*Spéculation				0,35*** (3,67)
Effets fixes	Oui	Oui	Oui	Yes
Var. nom. année	-2,66* (-2,50)	-1,07 (-0,91)	-1,33 (-1,08)	-3,58* (-2,71)
R-carré	0,70	0,72	0,72	0,75

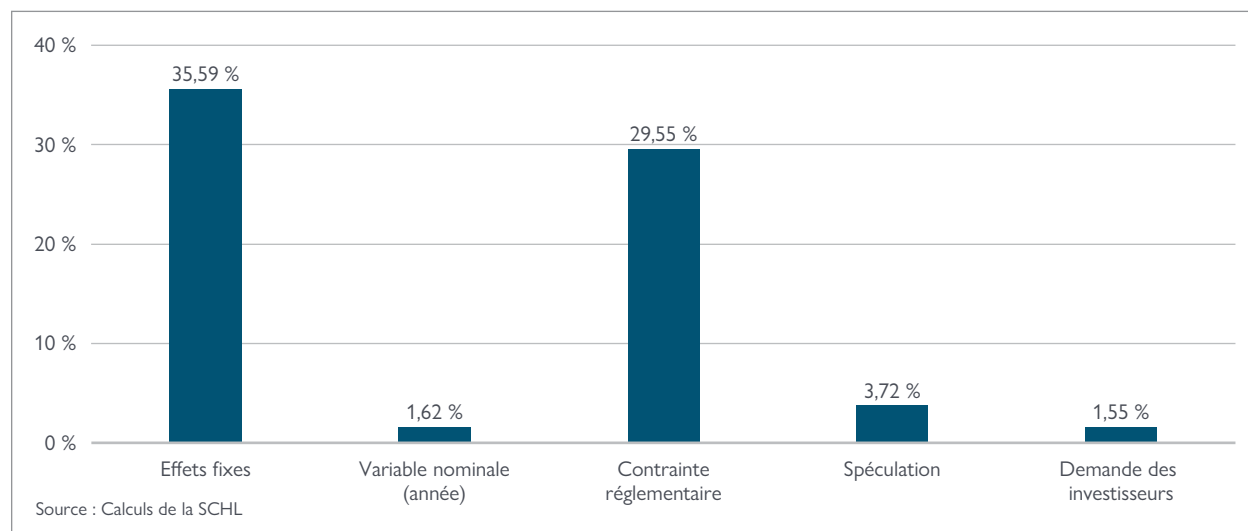
Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

* Significatif au seuil de 10 %

** Significatif au seuil de 5 %

*** Significatif au seuil de 1 %

La valeur causale de chaque variable est montrée à la figure 41. Les effets fixes comptent pour 36 % des erreurs de prévision, tandis que le terme d'interaction entre les contraintes réglementaires et les prix des logements à l'échelle nationale compte pour 30 %. La spéculation et la demande des investisseurs pour des biens immobiliers comptent pour 5 % des erreurs de prévision.

Figure 41 : Décomposition des valeurs de Shapley du modèle pour expliquer les erreurs de prévision avec des contraintes de réglementation

Voyons maintenant la variable géographique. Rappelons que les contraintes géographiques et l'indice de réglementation ont une relation de proportionnalité inverse. Ainsi, lorsque l'on remplace la contrainte réglementaire par la contrainte géographique, on obtient un coefficient négatif – moins il y a de terrains aménageables, plus le prix moyen est élevé. De plus, selon le tableau 22, le coefficient négatif de la contrainte géographique signifie que les prix des logements fluctuent beaucoup plus durant le cycle national sur les marchés plus contraints géographiquement que sur les autres marchés. Ici aussi, l'impact des contraintes géographiques sur les prix des logements est accentué par la spéculation. La demande des investisseurs pour des biens immobiliers et la spéculation ont toutes deux un effet significatif sur les prix des logements, et l'effet de la spéculation est exacerbé en présence de contraintes géographiques.

Tableau 22 : Analyse des données en panel avec la contrainte géographique

(Variable dépendante = erreurs de prévision, 2010-2016, 5 RMR)

VARIABLE INDÉPENDANTE	MODÈLE (1)	MODÈLE (2)	MODÈLE (3)	MODÈLE (4)
Contrainte géographique	-0,59*** (-2,75)	-0,87*** (-4,15)	-0,87*** (-4,16)	-0,88*** (-4,32)
Demande des investisseurs		1,49*** (4,27)	1,25*** (3,41)	1,24*** (3,46)
Spéculation			18,65* (1,91)	-126** (-2,30)
RÉG*Spéculation				0,84*** (2,68)
Effets fixes	Oui	Oui	Oui	Oui
Var. nom. année	2,07 (0,91)	7,39* (3,01)	6,63* (4,48)	-3,58* (-2,71)
R-carré	0,62	0,67	0,68	0,70

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

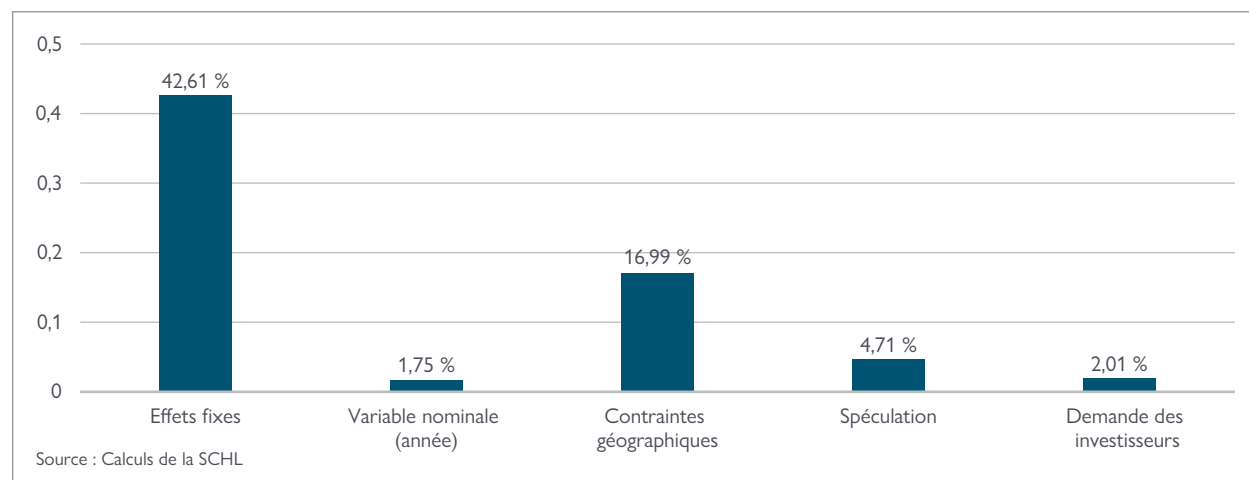
*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Dans cette modélisation, 70 % des erreurs de prévision s'expliquent par des covariables, notamment les contraintes géographiques, la RMR, la demande des investisseurs et la spéculation. De ce pourcentage, la RMR compte pour 43 %, les contraintes géographiques comptent pour 17 %, la spéculation compte pour 5 % et la demande des investisseurs compte pour 2 % (figure 42). L'effet des contraintes géographiques est moins prononcé que celui des contraintes réglementaires mais, fait intéressant, ce plus faible effet est représenté dans la proportion plus élevée d'erreurs de prévision expliquées par les effets fixes (figure 41).

Figure 42 : Décomposition des valeurs de Shapley du modèle pour expliquer les erreurs de prévision avec des contraintes géographiques



Les résultats ci-dessus sont fiables; ils demeurent cohérents lorsque l'on utilise différentes mesures de la spéculation et de la demande des investisseurs pour des propriétés immobilières. À titre indicatif, nous montrons au tableau 23 les résultats de l'analyse de régression avec les contraintes réglementaires lorsque différentes mesures de la spéculation et de la demande des investisseurs sont utilisées.

Tableau 23 : Analyse des données en panel pour expliquer les erreurs de prévision avec différentes mesures de la spéculation et de la demande des investisseurs

(Variable dépendante = erreurs de prévision, 2010-2016, 5 RMR)

VARIABLE INDÉPENDANTE	MODÈLE (1)	MODÈLE (2)	MODÈLE (3)	MODÈLE (4)
Contrainte réglementaire	0,18*** (6,41)	0,22*** (7,15)	0,21*** (6,32)	0,16*** (3,91)
Appartements locatifs privés		0,51*** (4,80)	0,45*** (4,12)	0,50*** (3,91)
Indice de confiance du marché			1,11* (1,89)	1,21** (2,09)
RÉG*CONFIANCE				0,001** (2,18)
Effets fixes	Oui	Oui	Oui	Oui
Var. nom. année	-2,66*** (-2,50)	-8,12*** (-5,77)	-7,87*** (-5,63)	-8,67*** (-6,09)
R-carré	0,70	0,75	0,76	0,77

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

* Significatif au seuil de 10 %

** Significatif au seuil de 5 %

*** Significatif au seuil de 1 %

En résumé :

- Nous avons montré au chapitre 4 que les facteurs fondamentaux, comme le revenu disponible, la population de jeunes adultes et les taux hypothécaires, expliquent en grande partie les tendances à long terme observées dans les prix des logements à Vancouver, à Montréal, à Calgary et à Edmonton. Cependant, ces facteurs n'expliquent qu'un tiers des tendances des prix des logements à Toronto.
- Diverses combinaisons de covariables, notamment la RMR, la réglementation restreignant l'utilisation du territoire, les contraintes géographiques de l'offre de terrains, la demande des investisseurs pour des propriétés immobilières et la spéculation, expliquent plus de 70 % des erreurs de prévision pour la période 2010-2016. Parmi ces facteurs, les meilleurs prédicteurs sont la RMR et les contraintes réglementaires ou géographiques de l'utilisation des terrains, alors que la spéculation et la demande des investisseurs ne comptent que pour environ 5 % des erreurs de prévision selon le modèle. Au chapitre de la fiabilité de l'analyse, les résultats demeurent cohérents avec différentes mesures de la spéculation et de la demande des investisseurs pour des propriétés immobilières.

7.3.1 Autre méthode de modélisation : vérification de la fiabilité

L'approche adoptée dans la présente étude nous a permis d'observer l'effet de caractéristiques régionales sur les fluctuations des prix des logements à l'échelle locale à compter de 2010. Dans la présente section, nous vérifions la validité de notre approche au moyen d'une méthode qui teste la signification statistique sur l'échantillon complet, soit de 1988 à 2016.

Cette vérification de la fiabilité comporte deux volets :

1. une analyse des données en panel des déterminants des prix des logements à long terme;
2. une analyse dans un modèle à correction d'erreurs pour étudier les déterminants des fluctuations à court terme des prix des logements.

7.3.2 Explication des prix des logements à long terme avec l'échantillon complet

Le modèle de la demande modifié s'exprime comme suit :

$$PRIX_{i,t} = c + \alpha_1 RMR_i + \alpha_2 ANNÉE_t + \beta_1 REVENU_{i,t} + \beta_2 POPJ_{i,t} + \beta_3 HYPOTH_{i,t} + \sum_{j=-k}^k \gamma_{1,j} \Delta REVENU_{i,t-j} + \sum_{j=-k}^k \gamma_{2,j} \Delta POPJ_{i,t-j} + \sum_{j=-k}^k \gamma_{3,j} \Delta HYPOTH_{i,t-j} + \varepsilon_{i,t}$$

où :

$PRIX_{i,t}$: logarithme naturel des prix réels des logements dans la RMR i ;

RMR_i : effets fixes;

$ANNÉE_t$: variable nominale (année);

$REVENU_{i,t}$: logarithme naturel du revenu disponible réel par habitant;

$POPJ_{i,t}$: logarithme naturel de la population de jeunes adultes (25 à 34 ans);

$HYPOTH_{i,t}$: taux hypothécaire fixe de 5 ans réel;

$\sum_{j=-k}^k \Delta$: variables de contrôle des avances et des retards;

$\varepsilon_{i,t}$: terme d'erreur.

Avec l'échantillon complet, la modélisation montre que la RMR, le revenu disponible, la population de jeunes adultes et les taux hypothécaires ont un effet significatif sur les prix des logements à long terme (tableau 24). En particulier, une augmentation de 1 % du revenu disponible réel fait monter les prix des logements de 1,16 %, une augmentation de 1 % de la population de jeunes adultes fait monter les prix des logements de 0,37 % et une diminution de 100 points de base du taux hypothécaire fait monter les prix des logements de 1 %.

Tableau 24 : Résultats de l'équation à long terme avec l'échantillon complet de données en panel

(Variable dépendante = logarithme naturel des prix réels des logements, 1988-2016, 5 RMR)

VARIABLE INDÉPENDANTE	MODÈLE
Revenu	1,79*** (23,61)
Population des 25-34 ans	0,56*** (9,77)
Taux hypothécaire	-0,02*** (-6,72)
Effets fixes	Oui
R-carré	0,92

Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

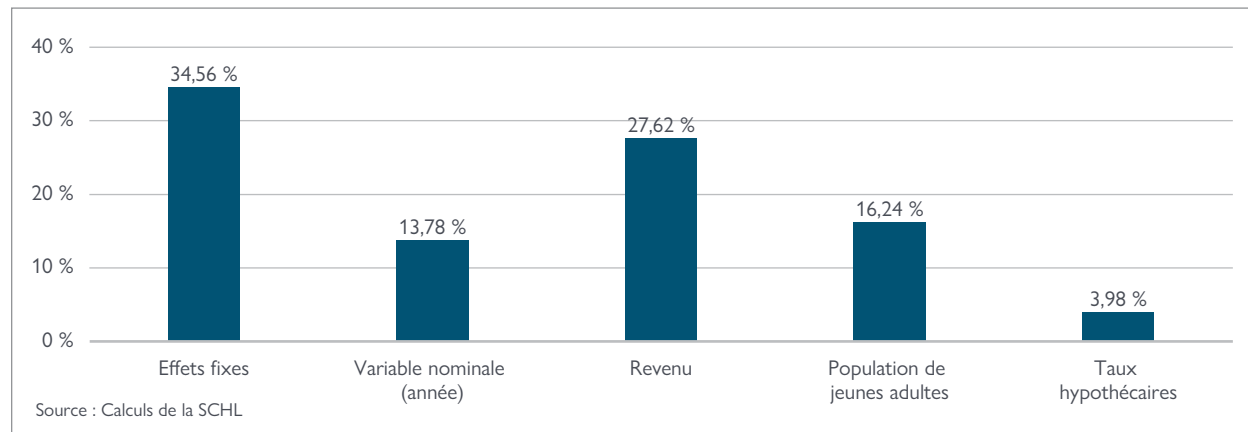
*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

La combinaison de la RMR et des facteurs fondamentaux explique 92 % de la variation des prix dans les cinq RMR. La décomposition des valeurs de Shapley montre que de ce pourcentage, la RMR compte pour 49 %, le revenu disponible compte pour 21 %, la population de jeunes adultes compte pour 10,5 % et les taux hypothécaires réels comptent pour 11,32 % (figure 43).

Figure 43 : Décomposition des valeurs de Shapley de l'équation à long terme, 1988-2016



7.3.3 Modèle à correction d'erreurs

Nous avons analysé les fluctuations à court terme des prix des logements au moyen d'un modèle à correction d'erreurs. Pour justifier ce choix, nous posons l'hypothèse qu'un bon nombre des facteurs additionnels qui pourraient être responsables de la hausse des prix n'interviennent qu'en période de sommet ou de creux des marchés de l'habitation. Par exemple, la demande des investisseurs ne serait pas égale durant tout le cycle économique, mais tendrait plutôt à accentuer les hausses cycliques, de sorte que son impact se ferait sentir dans les fluctuations à court terme.

Le modèle à correction d'erreurs s'exprime comme suit :

$$\begin{aligned} \Delta PRIX_{i,t} = & c + \alpha_1 RMR_i + \alpha_2 ANNÉE_t + \alpha_3 CTE_{t-1} + \beta_1 \Delta(RÉG_i \times MLSCAN_t) + \beta_2 DEMINV_{i,t} \\ & + \beta_3 SPÉCULATION_{i,t} + \beta_4 \Delta REVENU_{i,t} + \beta_5 \Delta POPJ_{i,t} + \beta_6 \Delta HYPOTH_{i,t} \\ & + \sum_{j=-k}^k \gamma_{1,j} \Delta \Delta (RÉG_i \times MLSCAN_{t-j}) + \sum_{j=-k}^k \gamma_{2,j} \Delta DEMINV_{i,t-j} + \sum_{j=-k}^k \gamma_{3,j} \Delta \Delta REVENU_{i,t-j} \\ & + \sum_{j=-k}^k \gamma_{4,j} \Delta \Delta POPJ_{i,t-j} + \sum_{j=-k}^k \gamma_{5,j} \Delta \Delta HYPOTH_{i,t-j} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

où :

$\Delta PRIX_t$: taux de croissance des prix des logements par rapport au trimestre précédent;

RMR_i : effets fixes;

$ANNÉE_t$: variable nominale (année);

CTE_{t-1} : terme de correction d'erreur;

$\Delta RÉG_i \times MLSCAN_t$: terme d'interaction entre l'indice de contrainte réglementaire et le taux de croissance du prix MLS® moyen des habitations au Canada;

$DEMINV_{i,t}$: demande des investisseurs, exprimée par la différence entre les mises en chantier et la formation de ménages;

$SPÉCULATION_{i,t}$: variable nominale d'accélération des prix ou indice de confiance des consommateurs (soit le pourcentage de personnes qui croient que le moment est opportun pour acquérir un logement ou d'autres biens durables);

$\Delta REVENU_t$: taux de croissance du revenu disponible réel par habitant;

$\Delta POPJ_t$: taux de croissance de la population de jeunes adultes;

$\Delta HYPOTH_t$: variation du taux hypothécaire fixe de 5 ans réel;

$\sum_{i=-k}^k \Delta \Delta$: variables de contrôle des avances et des retards;

ε_t : terme d'erreur.

L'effet des contraintes réglementaires sur le taux de croissance des prix des logements est significatif dans le modèle à correction d'erreurs. Les résultats demeurent fiables dans diverses spécifications. Le terme de correction d'erreur est significatif dans diverses spécifications, ce qui dénote l'existence de relations à long terme entre les prix des logements et les facteurs fondamentaux. Le coefficient négatif (-0,06) signifie que la demi-vie d'un choc de hausse des prix est de 11 trimestres. La demi-vie peut être calculée approximativement par l'expression $\ln(2) / \ln(1 + \alpha_3)$, où α_3 est le coefficient du terme d'erreur de correction. Les prix mettent cinq ans et demi à revenir à leurs niveaux de base. La demande des investisseurs pour des propriétés immobilières et la spéculation ont un effet significatif sur la hausse des prix.

Le modèle à correction d'erreurs explique 33 % de la variation de la hausse des prix des logements. La décomposition des valeurs de Shapley montre que, de ce pourcentage, le terme de correction d'erreur compte pour 3 %, l'interaction entre les contraintes réglementaires et le prix moyen national compte pour 19 %, les facteurs fondamentaux comptent pour 4 %, la demande des investisseurs pour des propriétés compte pour 4 % et la spéculation compte pour 3 %. Au chapitre de la fiabilité, les résultats demeurent cohérents avec diverses mesures de la spéculation (figure 44).

Tableau 25 : Analyse des données en panel avec le modèle à correction d'erreurs

(Variable dépendante = taux de croissance des prix réels des logements, 1988-2016, 5 RMR)

VARIABLE INDÉPENDANTE	MODÈLE (1)	MODÈLE (2)	MODÈLE (3)	MODÈLE (4)
Contrainte réglementaire	0,07*** (8,00)	0,07*** (8,43)	0,07*** (8,52)	0,07*** (8,52)
Terme de correction d'erreur		-0,05*** (-4,20)	-0,07*** (-5,36)	-0,08*** (-5,54)
Δ Revenu		0,10* (1,83)	0,11** (2,04)	0,11** (2,13)
Δ Population des 25-34 ans		1,27*** (3,84)	1,59*** (4,75)	1,51*** (4,47)
Δ Taux hypothécaire		-0,05*** (-4,20)	0,002** (2,19)	0,002** (2,16)
Demande des investisseurs			0,0006*** (3,37)	0,0006*** (5,12)
Spéculation				0,004 (1,47)
Effet fixe - RMR	Oui	Oui	Oui	Oui
Effet fixe - année	Oui	Oui	Oui	Oui
Constante	-0,01 (-1,01)	-0,007* (-0,75)	-0,005* (-0,51)	-0,009 (-0,89)
R-carré	0,32	0,38	0,40	0,40

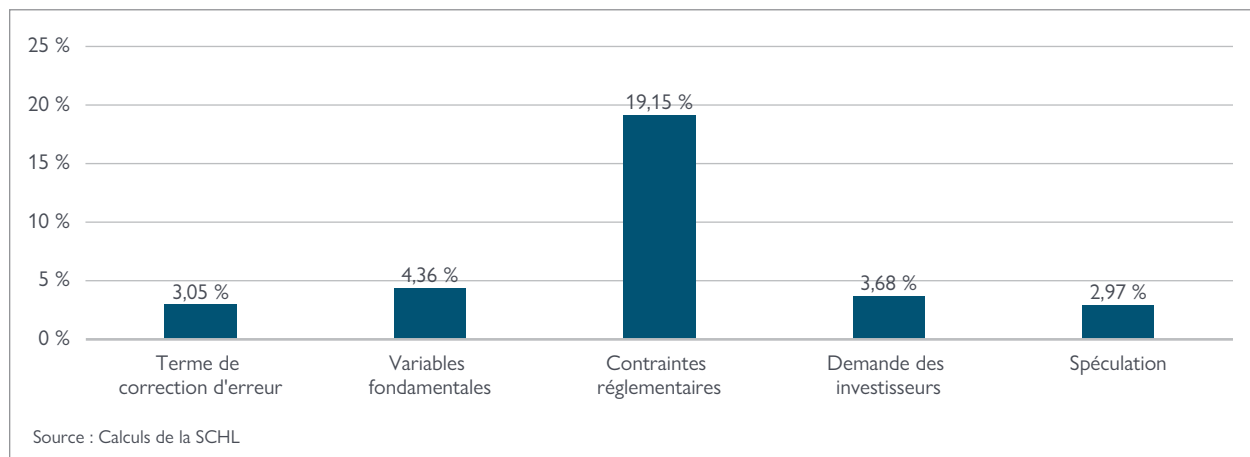
Source : SCHL. Note : Les statistiques t sont entre parenthèses.

*Significatif au seuil de 10 %

**Significatif au seuil de 5 %

***Significatif au seuil de 1 %

Figure 44 : Décomposition des valeurs de Shapley du modèle à correction d'erreurs



7.4 CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons identifié et testé les déterminants des fluctuations à court terme des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada (Vancouver, Toronto, Montréal, Calgary et Edmonton) durant la période allant de 2010 à 2016. Les résultats montrent que 70 % des erreurs de prédiction qui ne sont pas expliquées par les facteurs fondamentaux traditionnels (revenu, population de jeunes adultes et taux hypothécaires) le sont par d'autres facteurs, comme la RMR, les contraintes réglementaires et géographiques de l'utilisation du territoire, la demande des investisseurs pour des propriétés et la spéculation. En général, toutefois, les écarts entre les prix prévus et les prix réels tendent à être associés à des contraintes de l'offre.

Les résultats s'appliquant à l'échantillon complet de 1988 à 2016 demeurent cohérents avec diverses spécifications. En particulier, le modèle à correction d'erreurs montre que les prix des logements ont des relations à long terme avec les facteurs fondamentaux (revenu, population de jeunes adultes et taux hypothécaires) et que le terme de correction d'erreur est un déterminant significatif des fluctuations des prix. En outre, la décomposition des valeurs de Shapley montre que la RMR et les contraintes géographiques de l'utilisation des terrains sont les meilleurs prédicteurs des fluctuations des prix.

8 Qui sont les investisseurs canadiens sur le marché de l'habitation?

OBJECTIFS :

- Examiner la part de l'investissement des particuliers canadiens sur le marché de l'habitation, du moins en partie, dans le but de tirer un revenu de location. Ces revenus pourraient aussi provenir de la location d'une chambre ou d'un sous-sol.
- Étudier les caractéristiques de ces investisseurs.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Environ 5 % des déclarants canadiens tirent un revenu d'un immeuble locatif. La moitié de ceux-ci résident dans l'une des cinq villes étudiées dans le présent rapport, contre 40 % de l'ensemble des déclarants.
- Alors que le nombre de déclarants de revenu de location augmente, le revenu de location moyen diminue.
- Il semble que le revenu de location total ait augmenté comparativement au revenu fixe, notamment au revenu d'obligations. Cela concorde avec la baisse des taux d'intérêt et la préférence des investisseurs pour l'habitation plutôt que pour les obligations pour un rendement maximal.

8.1 INTRODUCTION

Dans nos modèles précédents, nous avons employé une panoplie d'approches pour déterminer les facteurs fondamentaux qui pourraient expliquer la hausse des prix des habitations dans les principaux marchés canadiens. Pris ensemble, nos résultats indiquaient que les facteurs fondamentaux conventionnels permettaient d'expliquer en partie cette hausse, mais une partie de l'écart entre les prix prévus et les changements de prix réels demeurait inexpliquée, en particulier pour Vancouver et Toronto.

Dans la présente section, nous examinons un autre facteur qui pourrait avoir une incidence sur la demande de logements : l'intérêt des investisseurs pour le marché locatif. Les statistiques qui illustrent l'évolution de la répartition des revenus de location, comme le pourcentage de déclarants qui entrent sur le marché locatif ou en sortent d'une année à l'autre, fournit, quoique de manière indirecte, de nouvelles données importantes qui aident à comprendre le rôle des investisseurs dans les changements des prix des habitations.

Le présent chapitre porte sur le niveau d'investissement individuel direct dans les immeubles locatifs. Nous mettons aussi en évidence les tendances récentes. Malheureusement, ces données ne remontent pas assez loin dans le temps pour qu'on puisse leur appliquer les méthodes utilisées dans les autres chapitres du présent rapport pour analyser les prix des habitations.

8.2 DONNÉES ET SOURCES

L'activité d'investissement sur le marché locatif a de nombreuses répercussions. C'est pourquoi nous avons créé de nouvelles séries chronologiques à l'aide de la Banque de données administratives longitudinales (DAL) pour analyser la dynamique des déclarants canadiens et cerner les tendances qui caractérisent les investissements sur les grands marchés de l'habitation du Canada. Ainsi, ces données contiennent de l'information sur les flux de fonds, et non sur les stocks.

La DAL comprend un échantillon de Bernoulli de 20 % du Fichier des familles T1 (FFT1) et est constituée par Statistique Canada à partir des renseignements tirés des enregistrements de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'autres sources administratives. Le FFT1 vise toutes les personnes faisant partie des familles de recensement et les personnes hors familles de recensement qui ont produit une déclaration de revenus T1. La DAL contient aussi des renseignements tirés de la Base de données longitudinales sur les immigrants (BDIM), qui vise les immigrants qui se sont établis au Canada entre 1980 et 2015 et fournit des renseignements sur leurs principales caractéristiques au moment de leur établissement.

La DAL n'est toutefois pas un échantillon aléatoire de la population composant le FFT1; seuls les particuliers ayant un numéro d'assurance sociale peuvent être sélectionnés pour un échantillonnage dans la DAL. Cette règle d'échantillonnage garantit que ces particuliers pourront faire l'objet d'un suivi au fil du temps au moyen d'un identificateur fiable. Il importe également de noter que les données interprétées doivent concerner des déclarants vivants, et non la population entière, étant donné que les particuliers ne produisent pas tous une déclaration de revenus et qu'une petite proportion de déclarants meurt chaque année.

Tous les montants sont en dollars historiques. De plus, pour éviter que nos analyses ne deviennent asymétriques, les valeurs aberrantes extrêmes pour l'ensemble des caractéristiques des particuliers ainsi que celles qui se trouvent dans le haut de la queue des répartitions sont retranchées de l'échantillon entier. La population de la DAL est estimée en multipliant le nombre d'enregistrements par un facteur de 5, et, avant leur communication, les données font l'objet de mesures de non-divulgence rigoureuses, notamment des tests de dominance, l'arrondissement des estimations et l'ajout de bruit aléatoire sans biais au moyen de coefficients de perturbation. Les déclarants constituent l'unité d'analyse de la présente étude, puisque les pondérations de la DAL ne sont disponibles qu'au niveau des déclarants, et non au niveau des ménages.

La DAL s'étend maintenant sur 34 ans, de 1982 à 2015, et renferme un vaste éventail de variables démographiques ainsi que des données sur les revenus de placement et les autres sources de revenus. L'échantillon actuel de la DAL ne nous permet toutefois pas de générer des statistiques fournissant des données directes sur l'investissement sur le marché de l'habitation. En conséquence, la SCHL a collaboré avec Statistique Canada pour coupler des enregistrements de la DAL et le formulaire T776, État des loyers de biens immeubles. Nous sommes ainsi les premiers à utiliser des données fiscales administratives pour analyser le marché locatif au Canada.

Les données des T776 sont accessibles auprès de Statistique Canada depuis 2000. Elles reflètent actuellement les renseignements contenus dans les déclarations avec code à barres et les déclarations transmises au moyen de la TED. Cependant, l'échantillon se limite à l'année 2006 et aux années antérieures, les renseignements des déclarations avec code à barres n'étant pas disponibles pour les années précédentes. Le fichier de couplage T776 contient uniquement les enregistrements qui correspondent à des NAS enregistrés dans la DAL, et chaque déclarant peut produire un maximum de six formulaires T776 en raison des limitations du système de dépôt par voie électronique. Par conséquent, les données sur les immeubles locatifs des particuliers ne sont pas toujours complètes. Nous estimons donc le nombre minimum d'immeubles locatifs, qui ne représente pas forcément l'intégralité de leurs portefeuilles.

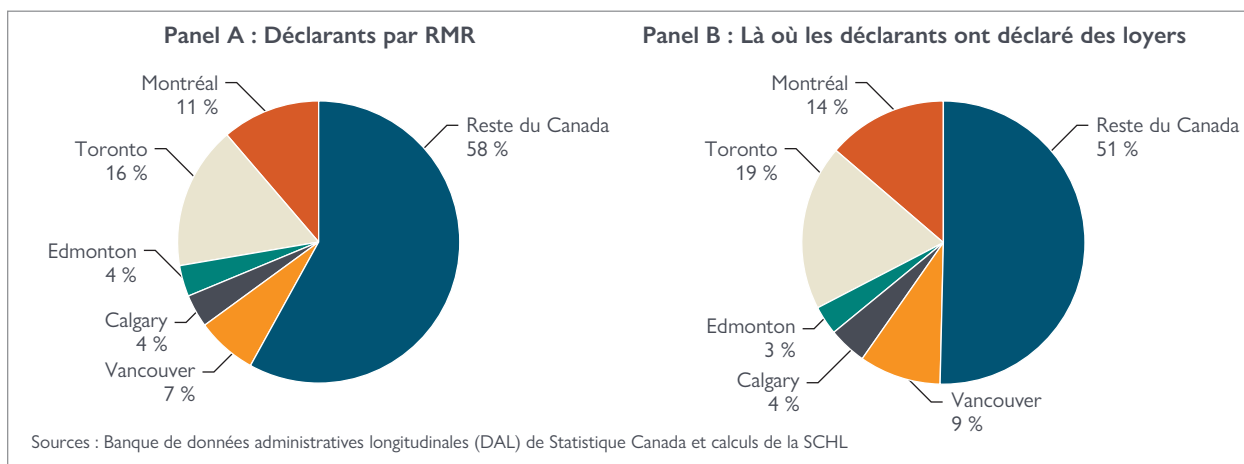
Enfin, nous excluons les enregistrements de sociétés que nous relevons, puis nous calculons les parts des revenus de location bruts, les loyers bruts déclarés dans le FFT1 ne pouvant être interprétés directement. Les loyers bruts représentent l'une des principales mesures utilisées dans le présent chapitre pour déterminer l'ampleur de l'activité d'investissement dans les grands centres urbains du Canada.

8.3 FAITS ET TENDANCES DE BASE

La présente section brosse un portrait statistique général de la dynamique du marché locatif dans les cinq grands centres métropolitains du Canada. Elle décrit des panels de déclarants ayant déclaré un revenu de location, c'est-à-dire la population qui déclare des revenus de location, et présente les tendances de 2010 à 2014, une période de forte hausse des prix des maisons. Des estimations selon le décile de revenu total, l'âge et le sexe, ainsi que des comparaisons entre les déclarants immigrants et les déclarants nés au Canada, servent à examiner les tendances.

Au Canada, 27,4 millions de déclarants ont déclaré un revenu en 2014, soit 5,2 % de plus qu'en 2010. Parmi les régions métropolitaines de recensement (RMR), c'est Toronto qui compte le pourcentage le plus élevé de Canadiens qui produisent une déclaration de revenus. Elle est suivie de Montréal et de Vancouver. Conformément aux données démographiques sous-jacentes, le pourcentage de déclarants est plus faible à Calgary et à Edmonton (panel A, figure 45).

Figure 45 : Données sur les déclarants au Canada, par RMR, 2014



De même, le pourcentage de déclarants de revenu de location brut en 2014 correspond généralement à celui de la population canadienne. Toronto (18,9 %), Montréal (13,7 %) et Vancouver (9,3 %) comptaient les pourcentages les plus élevés de déclarants de revenu de location, tandis que ces pourcentages étaient plus faibles à Calgary (4,4 %) et à Edmonton (3,3 %). Dans l'ensemble, les cinq RMR combinées comptaient 49 % des déclarants de revenu de location au Canada, ce qui dépasse la proportion des déclarants pour l'ensemble du pays (42 %) (panel B, figure 45).

En chiffres relatifs, la proportion de déclarants de revenu de location par rapport au nombre total de déclarants a augmenté partout au pays, même si les tendances ont varié considérablement d'une ville à l'autre. À l'échelle nationale, 5,5 % des déclarants ont déclaré des revenus de location en 2014, comparativement à 7,4 % à Vancouver, à 6,7 % à Montréal et à 6,3 % à Toronto et à Calgary. Des cinq villes, c'est Edmonton qui comptait la proportion la plus faible (5,1 %) (figure 46).

La hausse du pourcentage de déclarants a également varié selon les régions. De 2006 à 2010, le nombre de déclarants de revenu de location a augmenté à un rythme plus soutenu dans les RMR de l'Alberta (panel A, figure 47). Les proportions ont augmenté d'environ 60 % à Calgary et à Edmonton, ce qui représente environ trois fois le taux d'augmentation enregistré pour l'ensemble du Canada (22 %).

Ce profil de croissance a changé au cours de la période de 2010 à 2014, période durant laquelle il y avait moins de différences entre les RMR en ce qui a trait au nombre de déclarants de revenu de location. Sauf à Montréal, la hausse se situait entre 26 % (à Vancouver et Toronto) et 36 % (à Calgary) (panel B, figure 47).

Figure 46 : Pourcentage de déclarants de revenu de location par rapport à tous les déclarants, par RMR

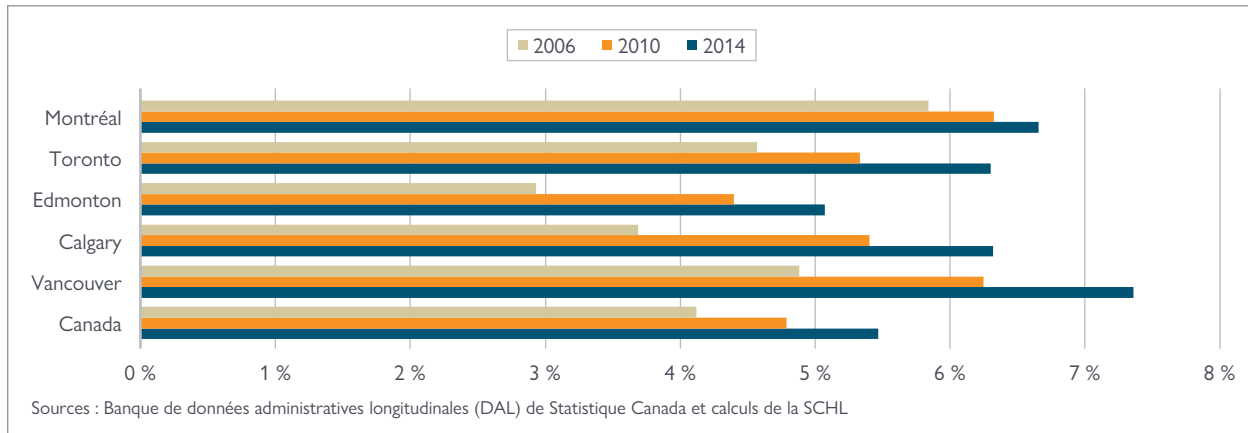
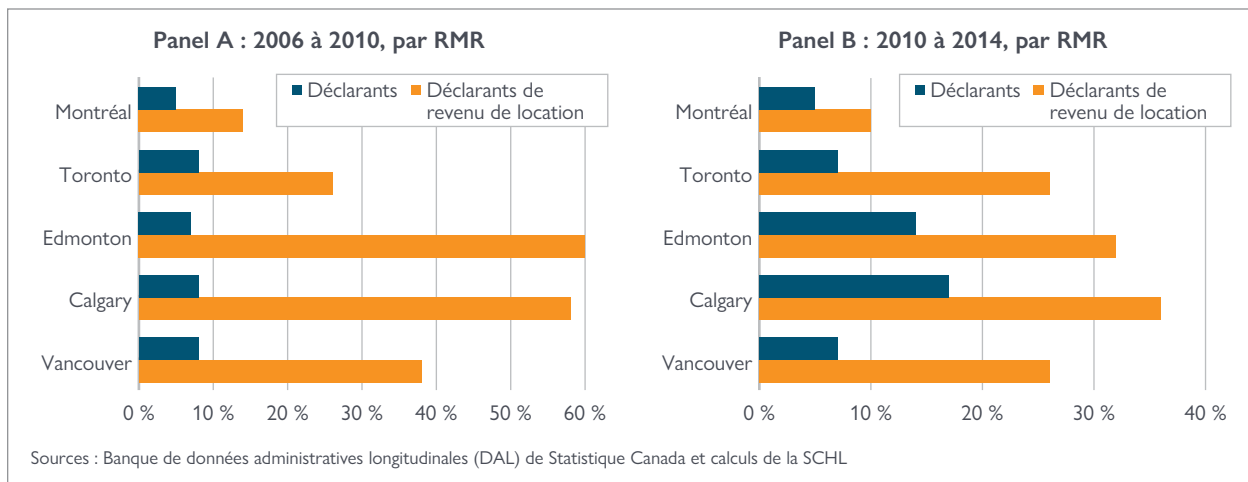
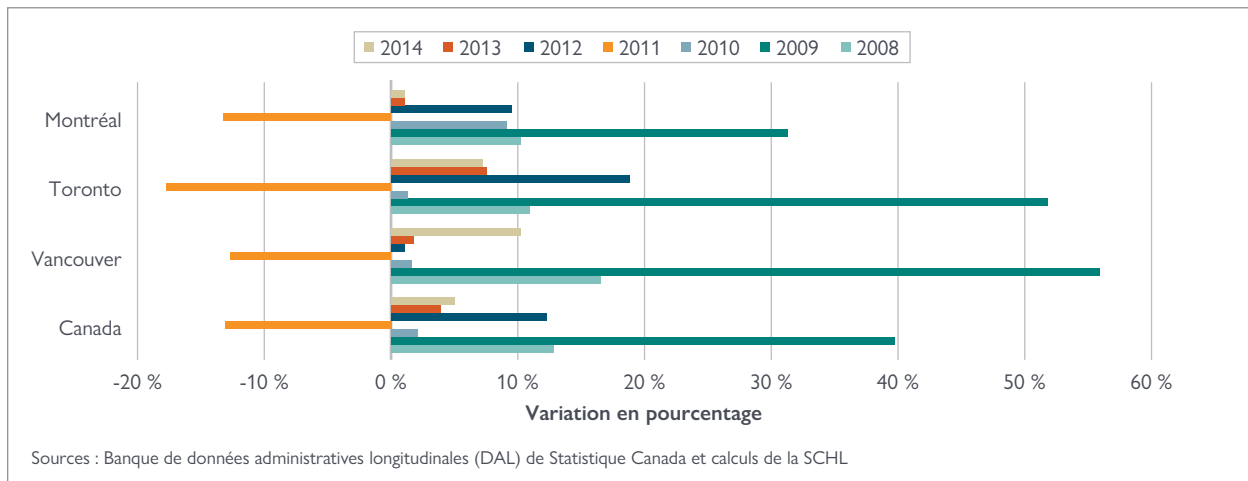


Figure 47 : Hausse du nombre de déclarants et du nombre de déclarants de revenu de location, par RMR

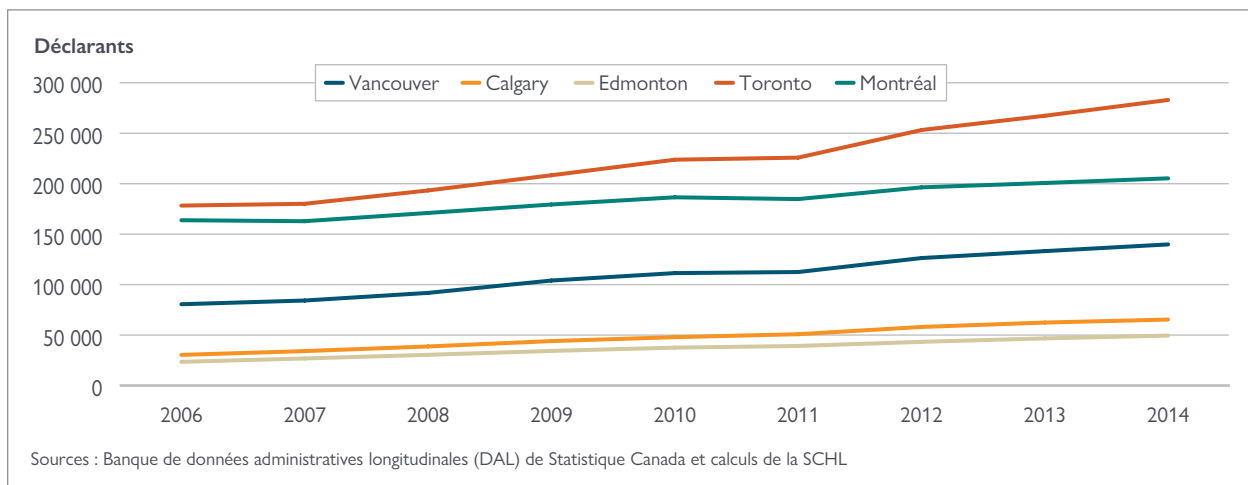


Les Canadiens ont déclaré plus de 23 milliards de dollars de revenu de location en 2014, ce qui représente environ 2 % du revenu total déclaré par les Canadiens cette année-là. Parmi les RMR à l'étude, Toronto a enregistré le revenu de location brut total le plus élevé (4,4 milliards de dollars), suivie par Montréal (4 milliards de dollars) et Vancouver (2,5 milliards de dollars). À l'inverse, les déclarants de Calgary et d'Edmonton ont déclaré les plus faibles revenus de location bruts totaux (1 milliard et 0,8 milliard respectivement).

La figure 48 montre que le revenu de location brut total a diminué en 2011 avant de rebondir en 2012. La baisse a été généralisée dans toutes les RMR, à l'exception d'Edmonton, où le revenu est demeuré pratiquement inchangé. Les contractions les plus marquées ont été enregistrées à Toronto (-18 %), à Vancouver (-13 %) et à Montréal (-13 %).

Figure 48 : Variation du revenu de location brut des déclarants

Malgré la baisse du revenu de location brut en 2011, le nombre de déclarants de revenu de location a augmenté de manière constante (figure 49). Cette croissance a été supérieure à 5 % dans toutes les RMR à l'étude, sauf à Montréal. Dans l'ensemble, ces données confirment la forte hausse du nombre de petits investisseurs qui déclarent des revenus de location au cours de la période à l'étude.

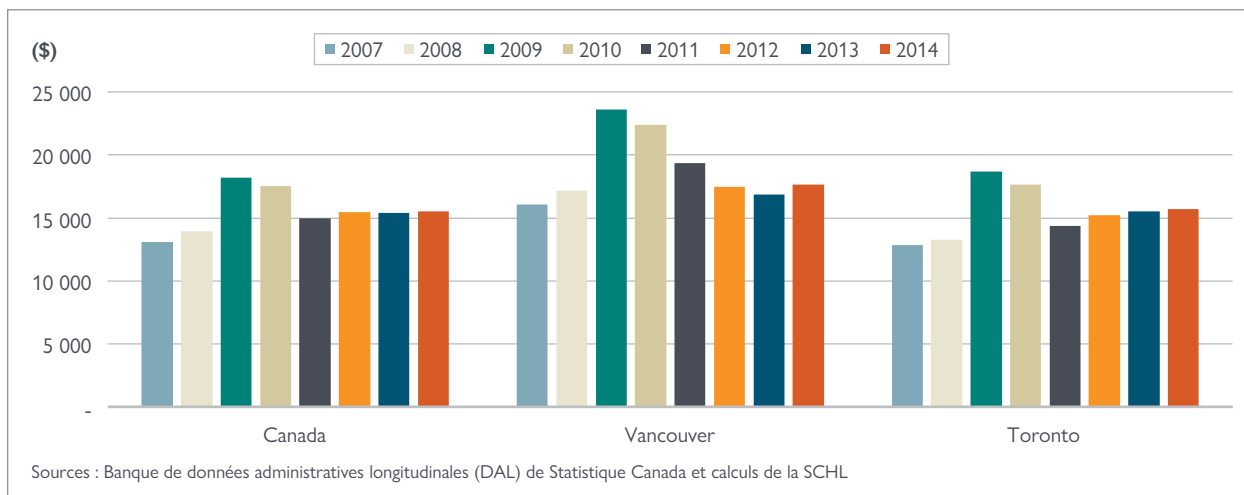
Figure 49 : Variation du nombre de déclarants de revenu de location

Ces hausses ont été observées à un moment où de plus en plus de personnes aménageaient des logements secondaires dans leur résidence principale pour les aider à rembourser leur prêt hypothécaire. Cette mode rend les maisons chères plus abordables en permettant aux acheteurs et aux investisseurs de satisfaire aux conditions d'obtention de prêts hypothécaires plus élevés après l'escalade des prix des habitations dans les grands centres métropolitains du Canada.

Dans l'ensemble, les déclarants canadiens ont déclaré en moyenne un revenu de location moyen estimé à 18 165 \$ en 2009. Le revenu a descendu à 14 991 \$ en 2011 et monté à 15 456 \$ en 2012, ce qui n'a toutefois pas suffi à contrebalancer les baisses du revenu de location moyen qui se sont produites au cours de la période à l'étude (figure 50). Là encore, la baisse du revenu de location moyen, combinée à l'augmentation du nombre de déclarants de revenu de location semble indiquer qu'un nombre accru de petits logements, de sous-sols et de chambres sont loués.

À l'échelle régionale, les déclarants de Montréal ont déclaré en 2014 les revenus de location moyens les plus élevés (19 539 \$), devant ceux de Vancouver (17 666 \$), d'Edmonton (15 783 \$) et de Calgary (15 665 \$). Les revenus de location moyens les plus faibles ont été déclarés à Toronto (15 721 \$), ce qui est plutôt bas pour une ville qui possède les niveaux les plus élevés de revenus et de richesse.

Figure 50 : Revenu de location brut moyen déclaré

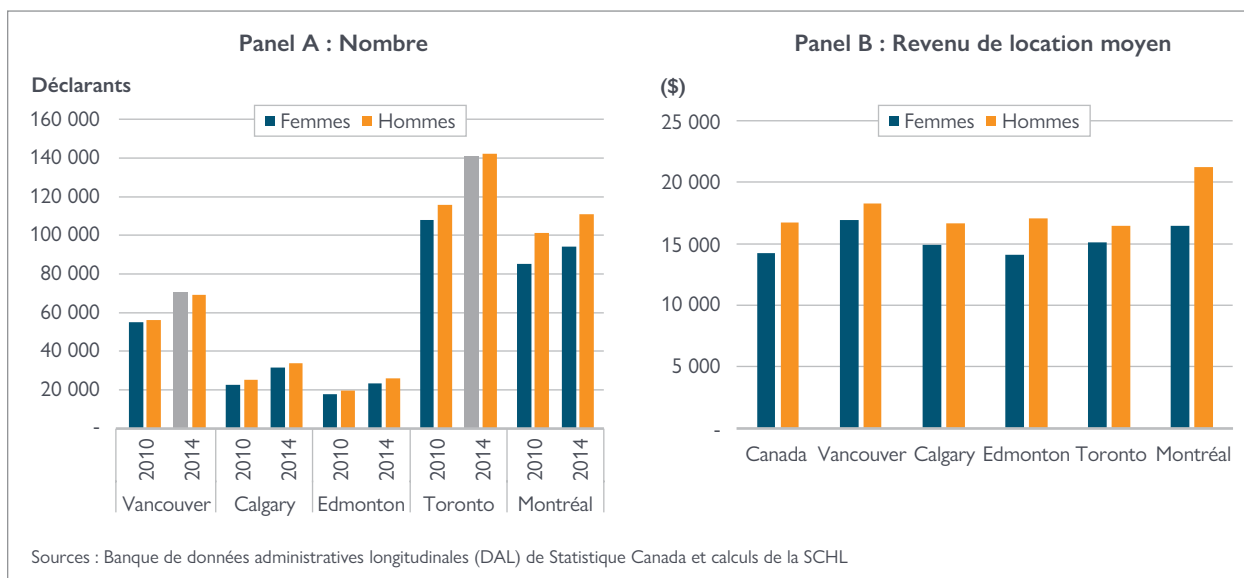


8.4 DE PLUS EN PLUS DE FEMMES DÉCLARANTES

C'est dans les années 1980 que la proportion de femmes déclarantes, soit de la part que celles-ci représentent par rapport à la population totale de déclarants, a le plus augmenté au Canada. Plus précisément, les femmes déclarantes sont légèrement plus nombreuses que les hommes déclarants depuis 1984, ce qui marque une inversion des tendances d'après les données de la DAL.

Cependant, la répartition de la population de déclarants de revenu de location selon le sexe en 2010 était similaire dans les cinq RMR, plus d'hommes que de femmes ayant déclaré des revenus de location. La proportion d'hommes ayant déclaré un revenu de location oscillait entre 51 %, à Vancouver et 54 %, à Montréal (panel A, figure 51).

Figure 51 : Déclarants selon le sexe, 2014



Cet écart entre les déclarants en fonction du sexe s'est toutefois atténué depuis, la croissance ayant été plus rapide chez les femmes que chez les hommes de 2010 à 2014. Le nombre de femmes déclarantes de revenu de location au Canada a augmenté de 22 %, pour s'établir à 706 775 en 2014, les augmentations les plus fortes ayant été observées à Toronto (30 %) et à Vancouver (28 %). La croissance relative, de 23 % dans les deux villes, a été comparativement plus faible chez les hommes déclarants. Dans l'ensemble, la différence qui existait entre les déclarants de revenu de location de sexe masculin et féminin avant 2010 s'était presque entièrement estompée en 2014.

Malgré un nombre croissant de déclarants de sexe féminin, il y a encore un écart entre les revenus de location moyens déclarés par les deux groupes. Par exemple, les femmes ont déclaré un revenu de location brut moyen de 14 221 \$ en 2014, alors que les hommes ont déclaré un revenu de location qui correspondait à 1,2 fois celui des femmes (16 726 \$). Cet écart pourrait s'expliquer en partie par l'augmentation de l'offre de logements locatifs plus petits, notamment d'appartements en sous-sol plus abordables.

De plus, un écart entre le revenu de location moyen déclaré a été observé dans toutes les RMR. Chez les femmes déclarantes, le revenu de location moyen se situait entre 14 082 \$, à Edmonton, et 16 922 \$, à Vancouver, soit une différence de 2 840 \$ (panel B, figure 51). L'écart est encore plus important du côté des hommes. À Montréal, les contribuables ont déclaré en moyenne un revenu de location brut de 21 224 \$, ce qui est presque 28 % de plus que la moyenne déclarée à Calgary, par exemple.

8.5 LES IMMIGRANTS DE TORONTO SONT CEUX QUI INVESTISSENT LE PLUS

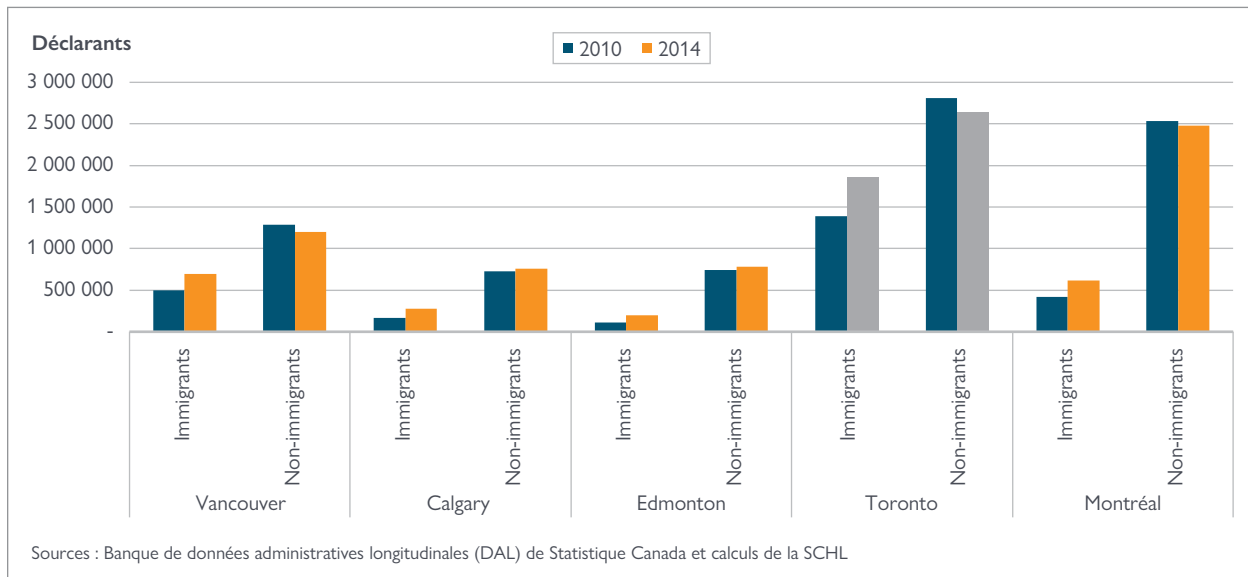
La présente section fournit de nouvelles données probantes sur la répartition des immigrants déclarants et sur les variations dans les cinq grands centres métropolitains visés par le présent rapport.

En 2014, plus de 4,8 millions d'immigrants ont produit une déclaration de revenus au Canada, ce qui représente environ 18 % de l'ensemble de la population totale de déclarants au Canada. Le terme *immigrant* désigne ici toute personne qui, à un moment de sa vie, a été un immigrant reçu ou un résident permanent. La même année, les immigrants représentaient 20 % des déclarants à Montréal et à Edmonton, 37 % à Vancouver et 41 % à Toronto.

De 2010 à 2014, la population immigrante qui produit une déclaration de revenus a augmenté de 44 %, tandis que le nombre de déclarants nés au Canada a légèrement fléchi pendant la même période. Il s'agissait de la première fois que le nombre de déclarants diminuait selon les données de la DAL (à compter de 2011).

La hausse du nombre d'immigrants déclarants a considérablement varié d'une RMR à l'autre. Edmonton, Calgary et Montréal figurent parmi les villes ayant enregistré les taux de croissance relative les plus élevés. Cependant, ces variations sont principalement attribuables aux différences de taille des populations de chaque ville. De plus, même si le nombre d'immigrants déclarants a progressé dans toutes les RMR en termes absolus, c'est à Toronto qu'il a le plus augmenté (figure 52). Vancouver a enregistré la deuxième plus forte hausse du nombre d'immigrants.

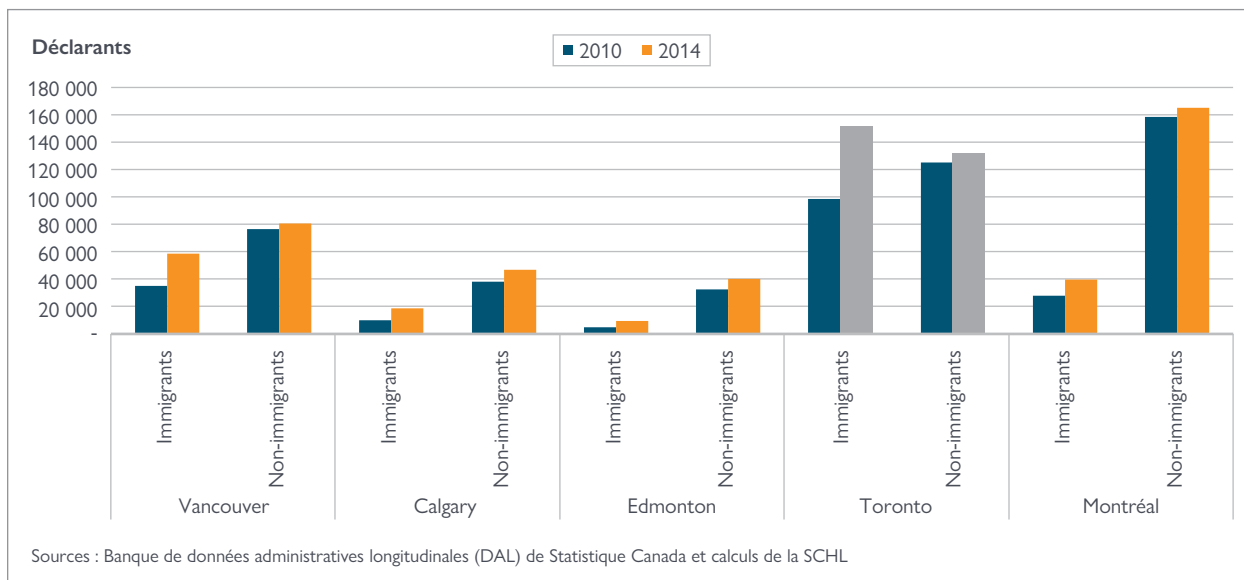
Figure 52 : Population totale de déclarants



Depuis 2010, un nombre croissant d'immigrants déclarent un revenu de location gagné sur les marchés de l'habitation au Canada. Le pourcentage d'immigrants déclarant un revenu de location est passé de 18 % en 2010 à 23 % en 2014 à l'échelle nationale. Dans les RMR, ce sont Toronto et Vancouver qui ont affiché les pourcentages les plus élevés d'immigrants déclarants un revenu de location en 2014 et Calgary arrivait au troisième rang. Les pourcentages enregistrés étaient plus faibles à Edmonton et à Montréal, où ils étaient légèrement inférieurs au pourcentage national.

Les chiffres pour Toronto, le plus important marché de l'habitation au Canada, fournissent de nouvelles données probantes sur l'évolution de l'activité d'investissement au cours des dernières années. Par rapport à la population totale de déclarants de revenu de location, la proportion d'immigrants établis à Toronto (50,1 %) a dépassé la proportion de déclarants nés au Canada (49,9 %) pour la première fois en 2012. Cette proportion est ensuite demeurée élevée comparativement aux données historiques, puisqu'elle a atteint 52,4 % en 2013 et a augmenté de nouveau en 2014 pour s'établir à 53,5 % (figure 53).

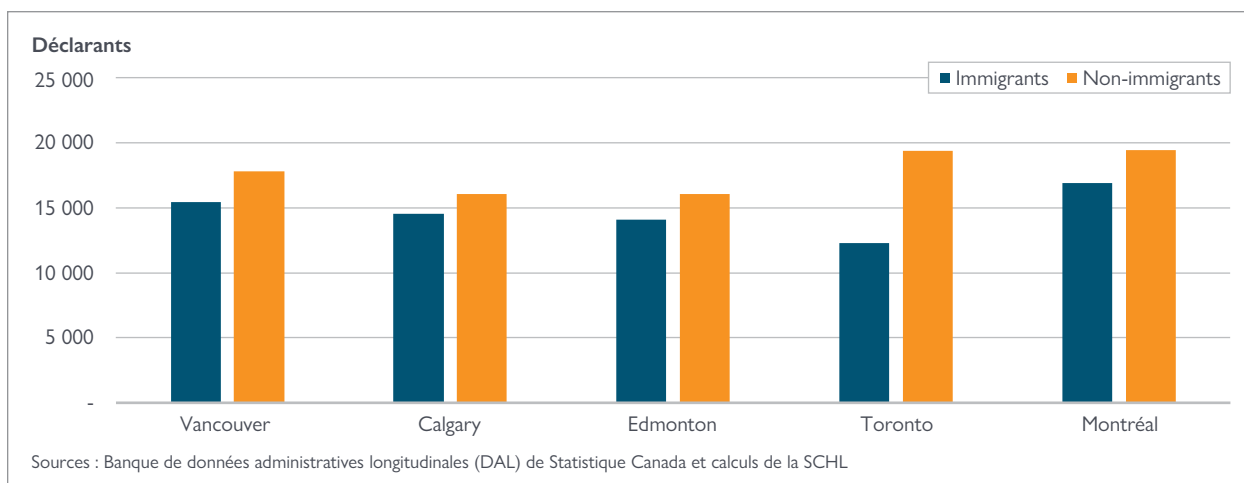
Figure 53 : Population de déclarants de revenu de location



C'est dans un contexte de croissance de la population immigrante à Toronto que le nombre d'immigrants déclarant un revenu de location a dépassé le nombre de déclarants nés au Canada. Cette croissance n'explique toutefois qu'en partie l'écart entre les deux groupes de déclarants. Si les facteurs d'incitation économiques ont évolué différemment, alors les tendances divergentes en ce qui a trait aux investissements dans des immeubles locatifs pourraient être partiellement attribuables à d'autres facteurs influant sur la demande, comme la vigueur et la diversité du marché de l'emploi de Toronto, qui attire de jeunes adultes souhaitant entreprendre des études postsecondaires ou trouver un emploi.

En moyenne, les déclarants nés au Canada ont déclaré un revenu de location supérieur à ceux qu'ont déclarés les déclarants immigrants dans chacune des RMR à l'étude en 2014 (figure 54). C'est à Montréal et à Toronto que ces revenus étaient en moyenne les plus élevés. Fait peut-être étonnant, les déclarants immigrants établis à Toronto sont ceux qui ont déclaré le revenu de location le plus faible.

Figure 54 : Revenu de location brut moyen, 2014

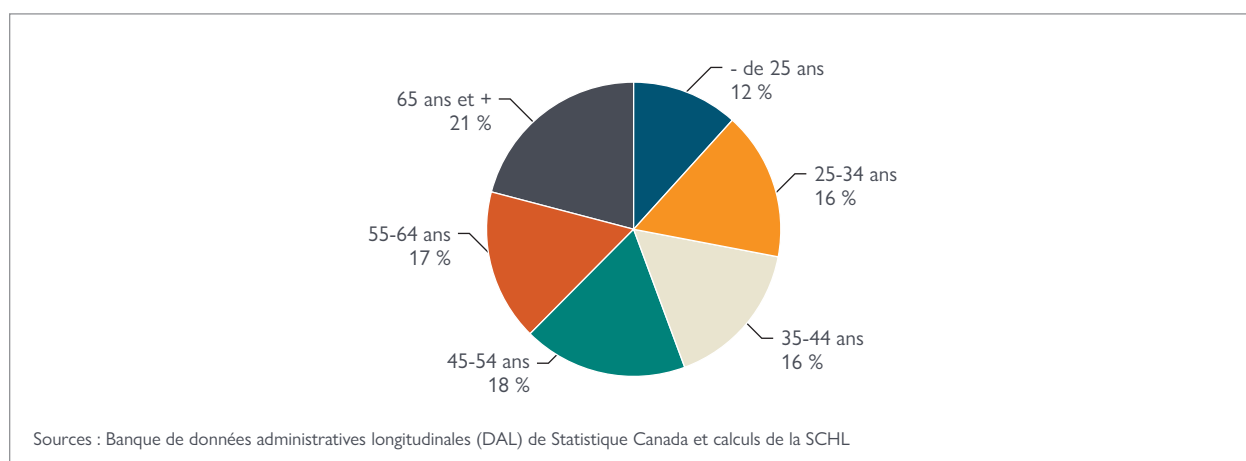


8.6 LES CYCLES DE VIE CONTINUENT DE FAÇONNER LE MARCHÉ

De 2011 à 2014, le Canada a enregistré les plus fortes hausses de la proportion de déclarants de 65 ans et plus depuis l'année d'imposition 1993. Cette accélération du vieillissement des déclarants est dû au fait que les premiers baby-boomers ont atteint l'âge de 65 ans en 2011.

Étant donné la progression rapide du nombre d'aînés, 2012 a marqué la première année pour laquelle ces derniers ont été plus nombreux à produire une déclaration de revenus que les personnes de 45 à 54 ans. Plus précisément, la proportion de déclarants aînés est passée de 22 % en 2010 à 24 % en 2014, pendant qu'elle reculait de 22 à 20 % dans le groupe des 45 à 54 ans, les personnes se situant dans ce groupe d'âge étant moins nombreuses que les baby-boomers. Par ailleurs, la proportion de déclarants de moins de 25 ans est demeurée inchangée, à 12 %, alors que la population totale de déclarants a augmenté de 5 % pendant la même période (figure 55).

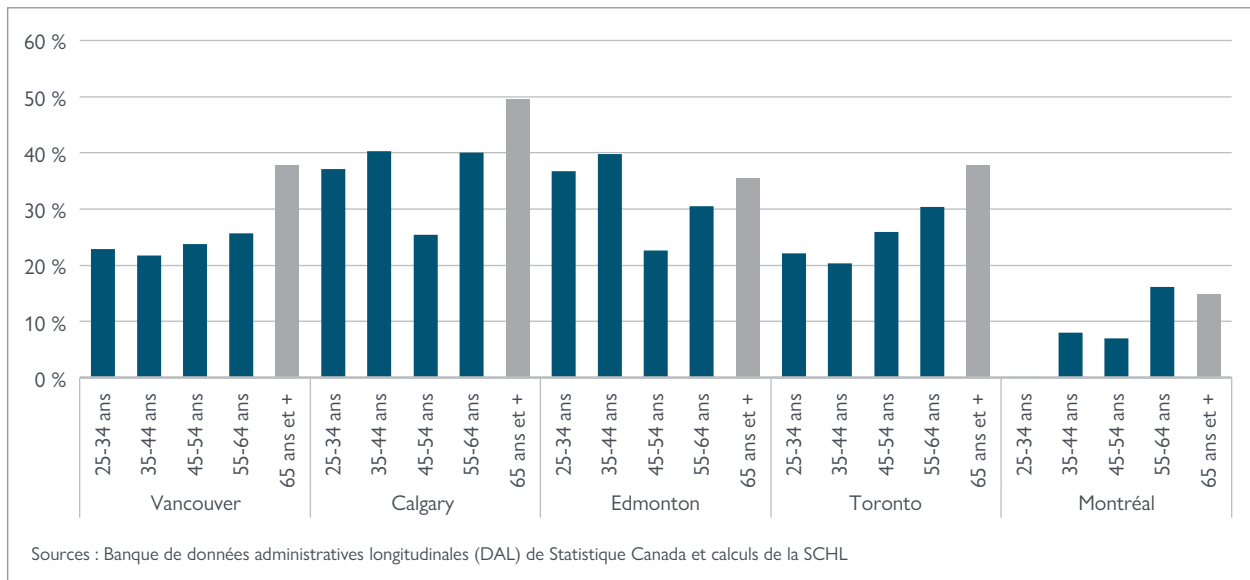
Figure 55 : Répartition des déclarants selon l'âge, Canada, 2014



On observe également un déplacement des proportions de déclarants de revenu de location vers ceux de 65 ans ou plus. Le nombre d'aînés déclarant un revenu de location a dépassé le nombre de déclarants, toutes catégories confondues de 2010 à 2014 (figure 56).

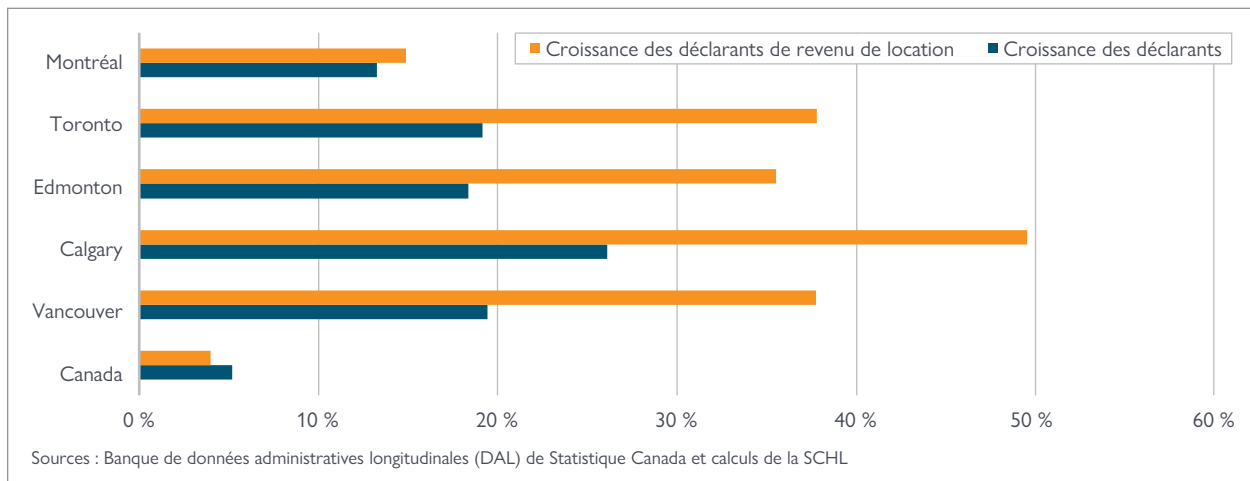
Sauf à Montréal, c'est généralement dans le groupe des 65 ans et plus que la proportion de déclarants de revenu de location a le plus augmenté, de l'ordre de 36 %, à Edmonton, de 50 %, à Calgary, selon nos estimations. Dans la plupart des RMR, viennent ensuite les déclarants de 55 à 64 ans, dont la proportion a progressé de 26 %, à Vancouver et de 40 %, à Calgary. Quoique passablement élevée, la croissance a été la plus faible dans le groupe des jeunes déclarants de 25 à 34 ans, pour lesquels elle s'est établie à 22 % à Toronto, à 23 % à Vancouver et à 37 % dans les deux RMR des Prairies.

Figure 56 : Augmentation du nombre de déclarants de revenu de location, de 2010 à 2014



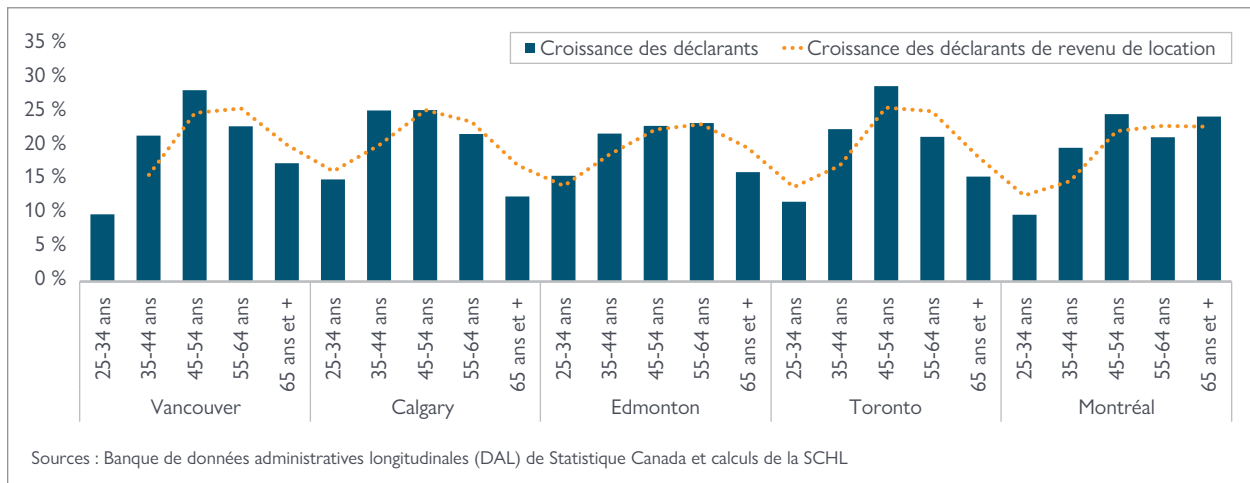
Comme le montre la figure 57, non seulement les déclarants de 65 ans ou plus représentent une proportion accrue de la population de déclarants de revenus aux fins de l'impôt, ils ont aussi été proportionnellement plus nombreux à déclarer un revenu de location en 2014. Cela semble indiquer que, en plus du vieillissement de la population, d'autres facteurs ont contribué à l'augmentation du nombre de déclarants de revenu de location.

Figure 57 : Augmentation du nombre de déclarants de 65 ans et plus, de 2010 à 2014



Même si l'augmentation du nombre de déclarants varie selon l'âge, la répartition par âge de la population de déclarants de revenu de location est relativement uniforme dans tous les grands centres métropolitains du Canada. Sauf à Montréal (où la désépargne augmente avec l'âge), les profils des marchés locatifs ont suivi une courbe en U inversé durant le cycle de vie. En d'autres mots, les déclarants, dans la vingtaine à la quarantaine, ont déclaré un revenu de location plus élevé, revenu qui a baissé graduellement chez les déclarants plus âgés pendant la période de désépargne à l'approche de l'âge de la retraite (figure 58).

Figure 58 : Parts du marché locatif détenues par les déclarants, 2014



En général, les déclarants plus jeunes n'auront pas eu le temps d'épargner assez pour faire une mise de fonds, ce qui les force à attendre avant d'investir. De plus, les jeunes déclarants étudient maintenant plus longtemps, commencent leur carrière plus tard et retardent le moment de fonder une famille. Par conséquent, les conditions d'emprunt sont généralement plus contraignantes pour ce groupe d'âge, particulièrement lorsque les prix des maisons sont en hausse.

Comme prévu, les investissements dans des immeubles locatifs augmentent avec l'âge et le revenu (comme nous le verrons dans la prochaine section). Bien que le portrait actuel corrobore la théorie du cycle de vie, il est à noter que la pente change à l'extrémité supérieure de la courbe de répartition, les parts de marché relatives du groupe des déclarants plus âgés étant celles qui augmentent le plus. Cela signifie que l'augmentation des taux d'investissement d'une cohorte d'âge à la suivante pourrait être un indicateur de tendances dans la structure sous-jacente des marchés de l'habitation.

8.7 TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT TOTAL

Conformément à cette théorie, l'horizon temporel de la décision d'investissement dépend de la façon dont les déclarants décident de répartir leurs économies au cours de leur vie. Lorsque la situation économique change, les motivations qui poussent les déclarants à investir, telles que le coût de renonciation du capital, peuvent être importantes. Par exemple, lorsque la plus-value potentielle des immeubles locatifs augmente, les gens sont plus portés à investir, sans égard au coût relatif des immeubles.

C'est ce qui semble être le cas depuis la période de 2010 à 2014 : le rendement des produits à revenu fixe (comme les obligations) sur les marchés financiers est relativement faible, alors que la valeur des maisons augmente (figure 59 et figure 60). Par conséquent, certains particuliers entrent peut-être sur le marché de l'habitation non seulement à des fins de consommation, mais aussi pour accroître le rendement de leurs placements avec l'amélioration de la conjoncture du marché de l'habitation.

Figure 59 : Revenu de placements selon le type, 2006 à 2014, Vancouver

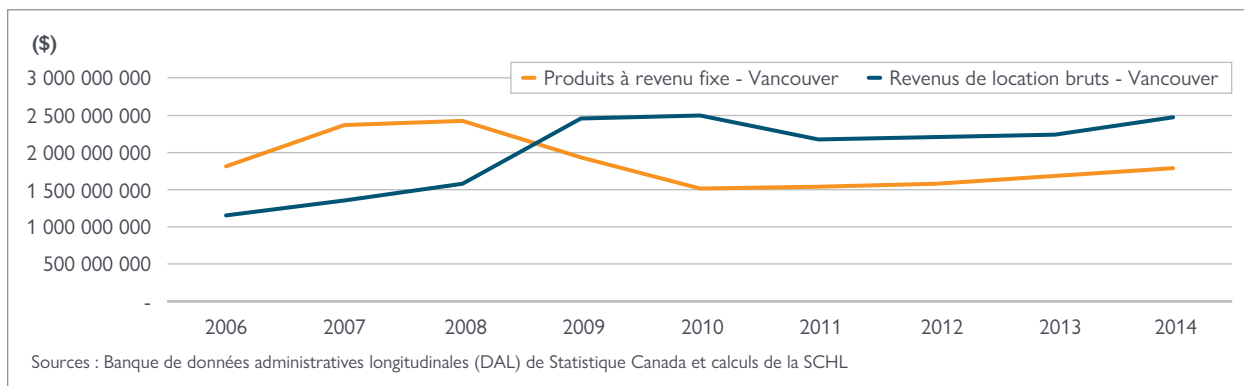
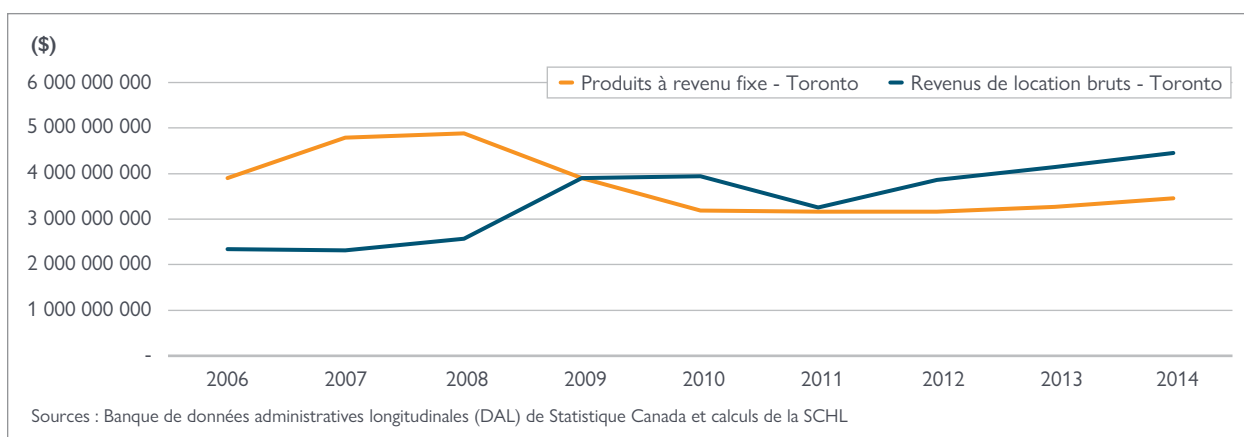


Figure 60 : Revenu de placement selon le type, 2006 à 2014, Toronto



8.8 LES SOUTIENS ÉCONOMIQUES DU DÉCILE SUPÉRIEUR DÉCLARENT LA PLUS GRANDE PROPORTION DE REVENU DE LOCATION

Dans la présente section, nous examinons la tendance du revenu de location déclaré par décile de revenu. Les déciles de revenu total sont établis d'après les fourchettes de revenu total visant l'ensemble de la population canadienne vivant dans les ménages privés. « Revenu total » s'entend de la somme des revenus avant impôt d'un déclarant, exception faite des gains en capital, ajustée par la Division de la statistique du revenu (DSR) de Statistique Canada.

Le revenu de location moyen des déclarants canadiens du décile supérieur et du décile inférieur était généralement moins élevé en 2014 qu'en 2010 (figure 61). Les déclarants du décile supérieur ont connu la plus forte baisse du revenu de location moyen au Canada, suivis des déclarants du décile inférieur. Les déclarants des autres déciles ont quant à eux enregistré des hausses modérées.

Même si le revenu de location moyen du décile supérieur a diminué, le revenu de location total a graduellement augmenté selon le revenu. La part du revenu de location brut du décile supérieur des déclarants canadiens est passée de 35 % en 2010 à 31 % en 2014, soit près de 7 points de pourcentage de moins que le sommet de 37 % atteint en 2009. Néanmoins, le décile supérieur a tout de même conservé une part importante du marché locatif au Canada. De plus, les trois déciles supérieurs représentaient ensemble près de 58 % du marché global en 2014. La part du décile supérieur était généralement similaire dans la plupart des RMR, soit environ 31 %, mais beaucoup plus élevée dans les Prairies, où elle était de 47 % à Calgary et à Edmonton (figure 62).

Figure 61 : Revenu de location moyen selon le décile

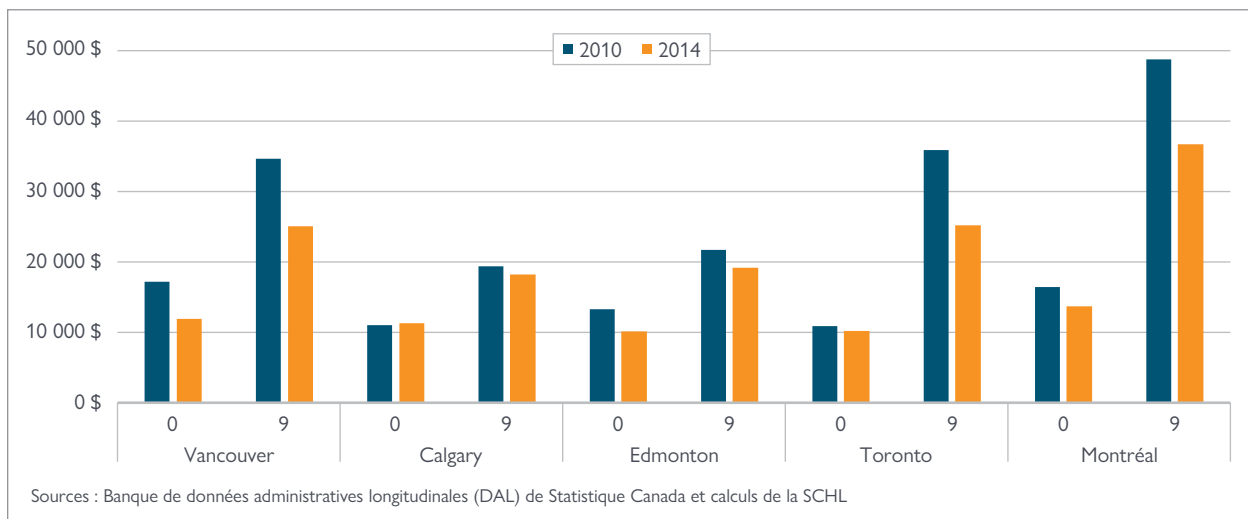
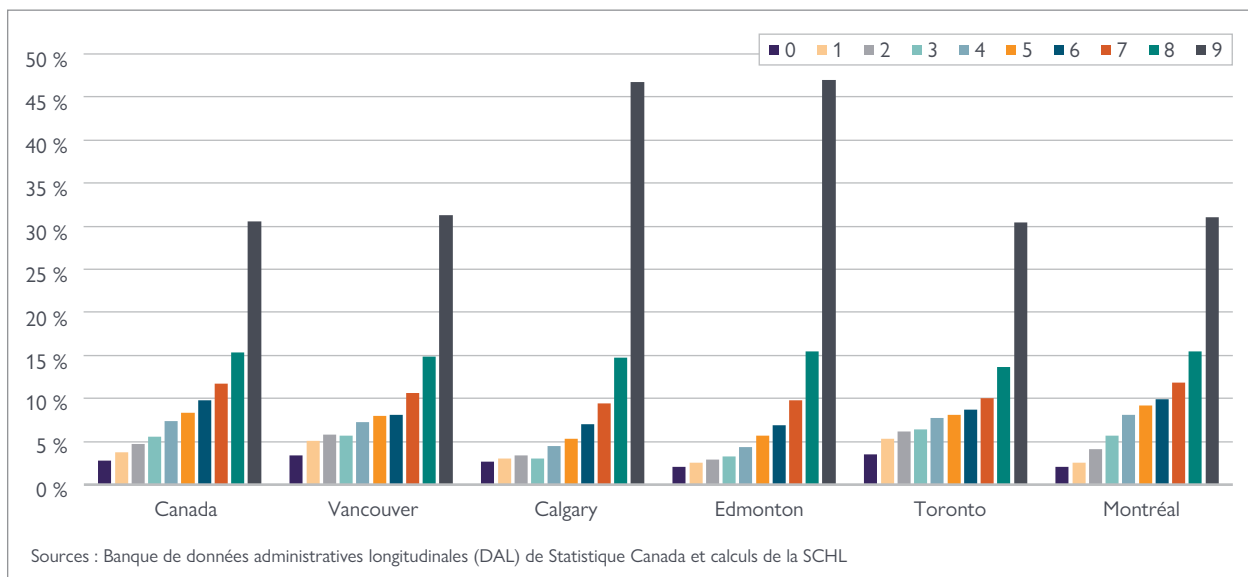


Figure 62 : Parts du revenu de location brut total par décile de revenu, 2014



8.9 CONCLUSION

Les résultats du présent chapitre indiquent que la hausse des prix des habitations attire les petits investisseurs sur le marché locatif des grands marchés de l'habitation du pays. Les investisseurs montrent clairement un intérêt grandissant pour le marché de l'habitation, mais il y a maintenant aussi un nombre croissant de personnes qui louent une partie de leur habitation en vue d'en améliorer l'abordabilité. Il se peut aussi que plusieurs de ces investisseurs aient généré une demande pour que les constructeurs et les promoteurs construisent plus de logements. À cet égard, il se peut bien que les investisseurs se trouvent à stimuler l'offre plutôt qu'à augmenter la demande.

Il reste du travail à faire pour mieux connaître l'effet sur les marchés de l'habitation de l'investissement dans le marché locatif. D'une part, nous n'avons pas établi de distinction entre les différents types d'investisseurs sur le marché locatif. D'autre part, nous nous sommes concentrés exclusivement sur la perspective du déclarant dans la dynamique du marché locatif. Aucune analyse comparative n'a été faite entre différents groupes d'investisseurs déclarants. Enfin, on ne sait pas si l'hétérogénéité observée découle de différences sous-jacentes dans les caractéristiques des propriétés ou si elle est attribuable à quelques autres raisons. Comprendre ces différentes tendances et la portée de leurs répercussions sur les marchés de l'habitation est une voie prometteuse pour la recherche future. Cela pourrait être l'objet d'une prochaine étude.

9 Étude des comportements et des attentes des acheteurs : application d'un modèle d'économie comportementale

OBJECTIFS :

- Passer en revue les perspectives de l'économie comportementale dans le domaine du logement.
- Présenter les résultats de l'enquête de la SCHL sur les comportements et les motivations des acheteurs dans les RMR de Montréal, de Toronto et de Vancouver.
- Déterminer les prochaines étapes.

CONSTATATIONS CLÉS :

- À Vancouver, 53 % des répondants ayant acheté un appartement en copropriété ont pris part à une surenchère.
- Environ 45 % des répondants de Toronto et de Vancouver ont déclaré avoir dépassé leur budget d'achat.
- Les attentes à long terme des acheteurs à l'égard des prix sont conformes aux rendements passés du marché.
- Aucun répondant ne pense que sa propriété va perdre de la valeur au cours des 12 prochains mois.

9.1 INTRODUCTION

Jusqu'à présent, nous avons évoqué à plusieurs reprises que les changements de prix attendus influaient sur la décision d'acheter un logement que prend l'investisseur ou l'acheteur. Ici, nous examinons plus directement les attentes au moyen d'une enquête conçue par la SCHL.

Le comportement des acheteurs américains avant la dernière récession a été un indicateur précurseur de la confiance dans le marché de l'habitation. Robert Schiller et Karl Case ont recueilli certaines de ces observations dans le cadre d'une enquête. Pour mieux comprendre les marchés de l'habitation du Canada, la SCHL est allée plus loin en élaborant sa propre enquête sur les comportements et les motivations des acheteurs au Canada.

Pour assurer la validité de cette enquête, nous avons sélectionné de nouveaux acheteurs, ceux qui ont acheté un logement dans les 12 derniers mois, que nous avons invités à participer à une enquête en ligne. Nous remercions vivement les plus de 2 000 Canadiens qui ont participé à l'enquête et grâce à qui nous avons pu obtenir un échantillon suffisant nous permettant d'effectuer une analyse statistique rigoureuse.

9.2 QU'EST-CE QUE L'ÉCONOMIE COMPORTEMENTALE?

L'économie comportementale tire ses racines des grands concepts de la théorie économique classique. Les concepts d'aversion aux pertes, de confiance excessive et d'autocontrôle furent reconnus par Adam Smith en tant que mécanismes explicatifs du comportement humain. Ces concepts sont présentement revisités dans les travaux notoires de Richard Thaler et de Daniel Kahneman.

L'économie comportementale est en train de devenir un cadre pertinent pour l'analyse du marché de l'habitation. Les indices de confiance sont souvent utilisés pour tester l'efficacité des indicateurs économiques dans le cadre d'exercices de prévisions. Marcato et Nanda (2016) ont trouvé que la confiance dans le marché immobilier est une information qui aide à prévoir la variation des rendements sur ce marché. Citant les décisions en matière d'investissement comme principal champ d'application, les auteurs estiment que de tels constats pourraient également aider à expliquer les risques pour le système de logement. Ils ont découvert que la capacité de prédire les prix est liée aux attentes à l'égard des prix futurs, et que ces attentes ne peuvent être expliquées à l'aide des facteurs fondamentaux habituels.

Case et Schiller (2003) ont mené une enquête dans le but de faire une analyse descriptive détaillée des attentes des acheteurs. Ils ont constaté que celles-ci avaient contribué à l'essor et au déclin des prix des logements en Californie. Les acheteurs sont peut-être trop confiants à l'égard des rendements immobiliers, ce qui expliquerait pourquoi les marchés s'éloignent parfois des valeurs prévues, en particulier lorsque le marché atteint un sommet ou touche un creux. La contribution empirique de Case et Schiller constitue la base du présent chapitre, consacré à l'étude des décisions prises par les acheteurs à Montréal, à Toronto et à Vancouver. Nous présentons ici les résultats de l'enquête de façon descriptive. Il sera donc nécessaire d'effectuer une analyse économétrique afin de modéliser le comportement des acheteurs.

En nous basant sur des travaux plus récents (Case, Schiller et Thompson, 2012), nous portons notre attention sur les concepts suivants :

- *excès de confiance* : nous examinons les attentes des acheteurs quant à l'évolution des prix à court et à long terme;
- *influence sociale* : nous examinons l'influence qu'ont la famille, les amis, les experts du secteur de l'immobilier et les médias d'information sur les acheteurs;
- *autocontrôle* : nous posons des questions pour mesurer la capacité de respecter son budget d'achat et le pourcentage d'acheteurs ayant pris part à une surenchère.

Les résultats montrent que les attentes à long terme des répondants des trois villes sont conformes à la croissance des prix dans le passé. À court terme, aucun répondant ne croyait que le prix de sa maison diminuerait au cours des 12 prochains mois.

L'achat d'une propriété oblige à faire la synthèse d'informations provenant de sources variées. Les répondants ont déclaré avoir été davantage influencés par la famille, les amis et les courtiers que par les gouvernements et les médias. Les accédants à la propriété, c'est-à-dire les acheteurs qui en sont à leur premier achat, ont déclaré avoir été plus influencés que les acheteurs expérimentés.

Les acheteurs de Toronto et de Montréal qui ont déclaré avoir participé à une surenchère ont payé des primes respectives de 125 000 \$ et 43 000 \$. Vancouver se démarquait, car les cas de surenchère étaient plus fréquents dans la catégorie des appartements en copropriété, où les prix sont inférieurs à la médiane.

9.3 ENQUÊTE AUPRÈS DES ACHETEURS

Le questionnaire vise à examiner les attitudes et les comportements des acheteurs. Nous adoptons une nouvelle approche pour comprendre leurs motivations, en examinant en profondeur les concepts de l'aversion aux pertes, de l'autocontrôle et de l'excès de confiance.

9.3.1 Questionnaire

Le questionnaire comporte six sections :

1. Profil de l'acheteur : nous dressons le portrait démographique des répondants.
2. Type de logement acheté : nous classons le logement selon son prix, sa situation géographique, son mode d'occupation et ses caractéristiques physiques.
3. Contraintes qui ont pesé sur les acheteurs durant le processus d'achat : nous déterminons comment les acheteurs réagissent aux conditions du marché local.
4. Sources d'influence externes : nous déterminons quels acteurs sociaux ont influencé les répondants, et à quel point.
5. Attentes à l'égard de l'évolution des prix : nous mesurons les perceptions quant aux prix du passé et aux prix à venir.
6. Opinions face à d'autres véhicules de placement : nous comparons les perceptions à l'égard des autres véhicules de placement.

9.3.2 À quoi ressemble l'échantillon du sondage?

La présente section donne un court résumé des statistiques sur les répondants de Vancouver, Toronto et Montréal. Le tableau 26 présente les principales différences entre les régions. Les profils sont conformes aux attentes compte tenu des prix plus élevés à Toronto et à Vancouver qu'à Montréal et du fait que les maisons individuelles sont plus chères que les appartements.

Tableau 26 : Prix d'achat d'un logement par RMR

	MAISON INDIVIDUELLE	MAISON JUMELÉE	MAISON EN RANGÉE	APPARTEMENT DANS UN PLEX	APPARTEMENT DANS UNE TOUR
Vancouver					
Moyenne	1 335 001 \$	918 290 \$	610 267 \$	452 323 \$	601 433 \$
Médiane	1 154 940 \$	827 000 \$	555 000 \$	401 111 \$	515 000 \$
Écart type	696 017 \$	407 475 \$	265 052 \$	224 731 \$	364 644 \$
Nombre d'observations	206	19	93	183	164
Toronto					
Moyenne	1 016 472 \$	833 837 \$	596 161 \$	526 066 \$	461 256 \$
Médiane	872 500 \$	750 000 \$	573 442 \$	527 000 \$	406 206 \$
Écart type	510 377 \$	316 383 \$	180 948 \$	256 390 \$	211 455 \$
Nombre d'observations	223	55	59	10	150
Montréal					
Moyenne	392 780 \$	466 415 \$	388 143 \$	286 280 \$	338 940 \$
Médiane	329 000 \$	355 035 \$	330 000 \$	245 000 \$	305 000 \$
Écart type	246 360 \$	368 718 \$	188 327 \$	148 503 \$	180 078 \$
Nombre d'observations	517	109	63	215	95

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

En général, les acheteurs expérimentés détiennent plus de capital foncier et ont un salaire plus élevé que les accédants à la propriété. Leur plus grand pouvoir d'achat leur permet de payer davantage pour leur maison, notamment une maison individuelle. Le tableau 27 montre que les accédants à la propriété paient moins cher que les autres pour leur maison.

Tableau 27 : Type d'acheteur et prix d'achat

	MOYENNE	ÉCART TYPE	MÉDIANE
Échantillon complet			
Acheteurs expérimentés, n=1277	692 784 \$	535 954 \$	540 000 \$
Accédants à la propriété, n=946	455 236 \$	316 283 \$	365 000 \$
Vancouver			
Acheteurs expérimentés, n=384	956 912 \$	657 472 \$	801 000 \$
Accédants à la propriété, n=290	549 809 \$	401 115 \$	475 000 \$
Toronto			
Acheteurs expérimentés, n=304	877 886 \$	494 463 \$	779 121 \$
Accédants à la propriété, n=196	594 344 \$	317 844 \$	530 000 \$
Montréal			
Acheteurs expérimentés, n=589	425 048 \$	284 103 \$	350 000 \$
Accédants à la propriété, n=460	307 973 \$	139 382 \$	275 000 \$

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

9.4 RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

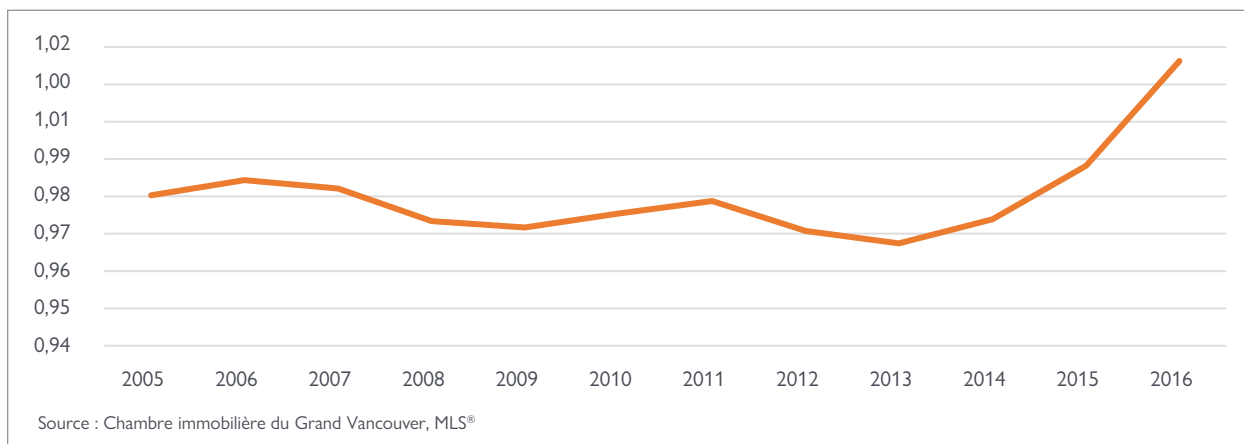
9.4.1 Autocontrôle

Bondt et Thaler (1985) ont montré que les investisseurs ont tendance à surévaluer un investissement lorsqu'ils sont exposés à de « bonnes nouvelles » et à le sous-évaluer lorsqu'ils sont exposés à de « mauvaises nouvelles ». La réaction excessive face aux données est le signe de ce que les économistes spécialisés en économie comportementale appellent le manque d'*autocontrôle*. Des comportements analogues sont également observés sur le marché de l'habitation. Dans leur processus d'achat, les ménages, à l'instar des investisseurs financiers, doivent synthétiser l'information provenant de sources variées. Les expressions telles que « marché d'acheteurs » ou « il ne faut pas rater sa chance » influencent leur perception du marché immobilier et leur comportement lors de l'achat.

Dans la présente section, nous mesurons une dimension importante de l'autocontrôle : la surenchère. Nous cherchons à savoir si les répondants ont pris part à une surenchère. Il peut y avoir surenchère lorsque l'acheteur ressent une certaine urgence d'acheter, mais peut aussi conduire à des choix impulsifs. Par ailleurs, le choix de l'acheteur potentiel sera d'autant plus compliqué que l'information sur les prix est opaque, non divulguée et susceptible d'être mal interprétée.

Les vendeurs et leurs agents, les courtiers, fixent le prix d'inscription en fonction de leurs attentes. Lorsqu'une surenchère est souhaitée, certains signes sont émis par le vendeur. On annonce, par exemple, qu'aucune offre ne sera acceptée avant une certaine date. Sinon, on peut attirer l'attention de nombreux acheteurs en inscrivant la propriété à un prix inférieur de 5 à 10 % à la valeur marchande perçue.

Le marché de Vancouver illustre ce qui se produit lorsque le prix de vente ne cadre pas avec la valeur marchande à long terme. Durant presque toute la période allant de 2005 à 2015, le ratio prix de vente-prix d'inscription était de 0,98. Pendant la majeure partie de 2015, ce ratio dépassait toutefois 1,00 dans la plupart des sous-marchés du Grand Vancouver, ce qui laisse supposer une concurrence accrue parmi les acheteurs potentiels et, par conséquent, une augmentation du nombre de surenchères.

Figure 63 : Ratio prix de vente-prix d'inscription, en moyenne, RMR de Vancouver

Dans une enchère immobilière, contrairement à ce qui se fait dans les ventes publiques classiques, les ménages en cause n'ont qu'une vague idée du nombre de participants, parce qu'ils connaissent uniquement le nombre d'offres faites avant la leur et parce que d'autres offres peuvent être faites jusqu'à la clôture. Ainsi, seuls le vendeur et son courtier connaissent le nombre total d'acheteurs qui prennent part à la surenchère. Ce manque d'information incite les acheteurs potentiels à faire des offres impulsives et exagérées. Il n'est donc pas étonnant de constater que le prix final, à la suite d'une surenchère, tend à dépasser largement le prix demandé au départ.

Les ménages participant à une surenchère ne connaissent pas non plus les offres de leurs concurrents, car cette information demeure confidentielle jusqu'à la conclusion de la vente. Plutôt que de correspondre à la valeur marginale de la propriété, le prix de vente correspond à ce qu'un seul acheteur est prêt à payer. Lorsque la vente est réalisée et que l'information est rendue publique, le prix de vente devient un point de comparaison supplémentaire pour le public. Par conséquent, quand l'offre est restreinte et la demande est forte, les surenchères font monter les prix de vente.

Le tableau 28 présente des statistiques sommaires qui comparent les acheteurs ayant pris part à une surenchère aux autres acheteurs. À Toronto comme à Montréal, ces acheteurs ont payé plus cher. Ce n'est pas le cas à Vancouver, où c'est l'inverse. Il se peut que les logements de la gamme supérieure ne soient accessibles qu'à un faible nombre, ce qui limite ainsi les offres multiples.

Tableau 28 : Prix d'achat dans un marché tendu

	VANCOUVER		TORONTO		MONTRÉAL	
	MOYENNE	MÉDIANE	MOYENNE	MÉDIANE	MOYENNE	MÉDIANE
Acheteurs n'ayant pas participé à une surenchère	870 614 \$	651 600 \$	702 319 \$	599 900 \$	360 304 \$	309 100 \$
Nombre d'observations	312		219		870	
Acheteurs ayant participé à une surenchère	744 209 \$	605 000 \$	814 545 \$	725 000 \$	436 999 \$	352 000 \$
Nombre d'observations	371		284		182	

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

La répartition des ventes selon le prix d'achat soutient l'hypothèse selon laquelle les acheteurs n'ayant pas pris part à une surenchère ont payé un prix égal au 25^e centile supérieur, soit un prix médian de 1 100 000 \$, contre 902 000 \$ pour ceux ayant pris part à une surenchère. À Vancouver, les surenchères se concentrent surtout du côté des appartements en copropriété. En effet, 53 % des acheteurs d'une copropriété à Vancouver ont participé à une surenchère, un pourcentage plus élevé qu'à Toronto et à Montréal.

Alors que les surenchères observées à Toronto et à Montréal étaient liées à la situation générale du marché – caractérisée par une pénurie de logements à vendre et une préférence pour certains secteurs – qui avait tendance à faire monter les prix dans de nombreux segments du marché, Vancouver faisait bande à part. En fait, il semble que davantage d'acheteurs ayant pris part à une surenchère à Vancouver ont acheté un appartement en copropriété. En gros, cela laisse entendre que, dans ce segment du marché particulièrement tendu, les acheteurs sont souvent des accédants à la propriété ou des ménages plus âgés.

Pour l'acheteur prenant part à une surenchère, il peut être plus difficile de respecter son budget. Le tableau 29 présente les estimations des répondants quant à leur capacité de respecter leur budget. Dans les deux marchés les plus chers, environ 47 % des répondants estimaient avoir dépassé leur budget d'achat. Une analyse plus approfondie du comportement des acheteurs ne permet pas d'affirmer que la participation à une surenchère augmente la probabilité de dépasser son budget. Par contre, le prix payé par les répondants qui estimaient avoir payé plus que prévu est généralement supérieur à celui payé par les répondants qui estimaient avoir respecté leur budget.

Tableau 29 : Affectation des ressources rares

	VANCOUVER	TORONTO	MONTRÉAL
Pourcentage de répondants ayant déclaré avoir payé :			
moins que prévu	6,37 %	5,84 %	10,95 %
comme prévu	44,30 %	44,06 %	62,76 %
plus que prévu	46,96 %	47,89 %	24,00 %
N'avait rien prévu	2,37 %	2,21 %	2,29 %
Nombre d'observations	675	497	1 050

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

Le tableau 30 présente un résumé des statistiques sur les acheteurs ayant déclaré avoir dépassé leur budget. Il existe un lien clair entre le dépassement de budget et le prix d'achat. Les acheteurs pour qui le dépassement était le plus important étaient également ceux ayant payé le prix médian le plus élevé.

Tableau 30 : Combien dépensent les ménages lorsqu'ils dépensent trop?

	VANCOUVER			TORONTO			MONTRÉAL		
	Moyenne	Écart type	Médiane	Moyenne	Écart type	Médiane	Moyenne	Écart type	Médiane
Ménages ayant dépassé leur budget de...									
Moins de 5 %	715 195 \$	421 162 \$	630 000 \$	939 408 \$	526 234 \$	797 412 \$	352 210 \$	140 913 \$	319 000 \$
Plus de 5 %, mais moins de 10 %	702 070 \$	382 263 \$	600 000 \$	787 587 \$	424 362 \$	695 000 \$	403 044 \$	224 835 \$	343 000 \$
Plus de 10 %	918 974 \$	555 833 \$	750 000 \$	874 003 \$	532 628 \$	803 535 \$	490 951 \$	287 980 \$	389 033 \$
Ménages ayant respecté leur budget, n=340	765 737 \$	636 084 \$	580 950 \$	697 645 \$	412 219 \$	601 000 \$	355 596 \$	237 063 \$	299 000 \$
Ayant participé à une surenchère et ayant dépassé leur budget de...									
Moins de 5 %	568 358 \$	277 084 \$	510 000 \$	1 078 857 \$	543 589 \$	1 005 000 \$	404 431 \$	189 857 \$	355 000 \$
Plus de 5 %, mais moins de 10 %	679 166 \$	272 512 \$	555 000 \$	791 554 \$	418 590 \$	694 500 \$	436 454 \$	234 847 \$	381 250 \$
Plus de 10 %	872 552 \$	522 775 \$	726 000 \$	876 139 \$	402 394 \$	832 500 \$	575 846 \$	372 517 \$	480 000 \$

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

9.4.2 Influences sociales

Un principe clé de l'économie comportementale est que le biais cognitif – qui découle des pressions et des influences sociales – façonne le comportement humain. Par exemple, la recherche a montré que les investisseurs ayant des portefeuilles modestes tendent à suivre les recommandations de leurs conseillers financiers sans tenir compte des intérêts personnels de ceux-ci. Il est donc facile de les persuader. Ce phénomène s'observe également à l'achat d'une propriété. Les acheteurs potentiels doivent assimiler beaucoup d'information durant le processus d'achat. Les courtiers immobiliers, les médias, la famille et les amis ont des intérêts qui dépassent ceux des acheteurs. Les répondants sembleraient reconnaître ce phénomène, car 90 % croient que les courtiers sont optimistes ou très optimistes au sujet du marché immobilier. La section suivante donne un aperçu des personnes ayant influencé les répondants.

Les réseaux sociaux, comme la famille, les amis et les courtiers immobiliers, semblent exercer une forte influence sur les acheteurs potentiels (tableau 31). Il reste néanmoins un assez fort pourcentage d'acheteurs (37,16 %) ayant déclaré que les courtiers ne les avaient pas influencés dans leur décision d'achat. À Montréal, 60 % des répondants estimaient que les courtiers n'avaient pas eu d'influence sur leur décision. Selon une majorité de répondants, ni les médias d'information ni les gouvernements n'avaient eu beaucoup d'influence.

Tableau 31 : Influences sociales et achat d'une maison

	FAMILLE ET AMIS	COURTIERS	CONSTRUCTEURS	MÉDIAS	GOVERNEMENTS
Pas d'influence	26,16 %	37,16 %	78,02 %	64,98 %	76,23 %
Très peu d'influence	12,41 %	20,09 %	11,83 %	17,51 %	13,67 %
Un peu d'influence	30,45 %	29,84 %	7,37 %	13,85 %	7,82 %
Beaucoup d'influence	30,98 %	12,91 %	2,78 %	3,66 %	2,29 %

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

Le groupe ayant exercé le plus d'influence sur le processus d'achat est constitué des amis et de la famille (tableau 32). Cela s'est vérifié dans les trois centres urbains visés par l'enquête. À Toronto et à Vancouver, environ 65 % des répondants estimaient que les amis et la famille avaient eu un peu ou beaucoup d'influence sur leur achat, alors qu'à Montréal, 50 % des répondants étaient de cet avis. Toujours à Montréal, 30 % estimaient que les amis et la famille n'avaient nullement influencé leur décision d'achat.

L'effet des influences sociales est particulièrement observable entre les accédants à la propriété et les acheteurs expérimentés.

Tableau 32 : Influences sociales et expérience de l'acheteur

	FAMILLE ET AMIS		COURTIERS		MÉDIAS		GOVERNEMENTS	
	ACCÉDANT À LA PROPRIÉTÉ	ACHETEUR EXPÉRIMENTÉ	ACCÉDANT À LA PROPRIÉTÉ	ACHETEUR EXPÉRIMENTÉ	ACCÉDANT À LA PROPRIÉTÉ	ACHETEUR EXPÉRIMENTÉ	ACCÉDANT À LA PROPRIÉTÉ	ACHETEUR EXPÉRIMENTÉ
Pas d'influence	16,50 %	33,41 %	32,26 %	41,00 %	59,01 %	69,47 %	68,67 %	81,90 %
Très peu d'influence	10,15 %	14,13 %	19,44 %	20,62 %	20,17 %	15,42 %	18,12 %	10,32 %
Un peu d'influence	31,92 %	29,12 %	33,33 %	26,94 %	16,95 %	11,57 %	10,37 %	5,87 %
Beaucoup d'influence	41,33 %	23,34 %	14,96 %	11,45 %	3,86 %	3,54 %	2,84 %	1,90 %

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

Dans l'ensemble, les accédants à la propriété ont déclaré qu'ils avaient été davantage influencés dans leur décision d'achat que les acheteurs expérimentés, quel que soit l'acteur de leur réseau social. Ce résultat n'est probablement pas étranger au fait que les accédants à la propriété, moins expérimentés, se fient davantage à leur entourage immédiat. On peut penser que la famille et les amis, en particulier, jouent un rôle important, car 73 % des accédants à la propriété estimaient que leur entourage les avaient un peu ou beaucoup influencés. Par ailleurs, 48 % des accédants à la propriété étaient d'avis que les courtiers avaient eu un peu ou beaucoup d'influence sur leur décision d'achat.

Dans le cas des médias et des gouvernements, les pourcentages étaient nettement plus bas pour les accédants à la propriété et les acheteurs expérimentés. De plus, 58 % des répondants trouvaient que le ton des messages venant des médias était pessimiste ou très pessimiste, et 43 % estimaient que le ton du message des gouvernements était pessimiste ou très pessimiste. Il est possible que le ton des messages venant de la famille, des amis et des courtiers ait renforcé les croyances des acheteurs.

9.4.3 D'après les répondants, quels facteurs influent sur les prix?

Nous entendons souvent parler des facteurs qui influent sur la hausse des prix. Bien que les cas donnés en exemple concernent souvent un endroit particulier, ces facteurs sont de plus en plus acceptés par tout le monde. Le tableau 33 présente des statistiques sommaires sur l'influence de chacun des facteurs.

Tableau 33 : Qu'est-ce qui influence la hausse des prix dans ma ville?

	PAS D'INFLUENCE	TRÈS PEU D'INFLUENCE	UN PEU D'INFLUENCE	BEAUCOUP D'INFLUENCE
Croissance de l'emploi	5,86 %	18,39 %	48,00 %	27,74 %
Croissance de la population	2,25 %	7,32 %	44,16 %	46,27 %
Attrait de la ville	1,79 %	5,06 %	30,85 %	62,30 %
Manque de terrains constructibles	6,01 %	12,41 %	35,17 %	46,41 %
Lenteur de la Ville à approuver les changements de zonage	12,24 %	29,28 %	38,44 %	20,04 %
Pas dans ma cour	16,55 %	39,51 %	33,26 %	10,68 %
Investisseurs étrangers	3,69 %	10,94 %	33,25 %	52,12 %
Spéculateurs locaux	3,14 %	13,16 %	46,00 %	37,70 %

Source : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements)

La question de l'investissement étranger sur le marché canadien a pris beaucoup de place dans les médias récemment. Il n'est donc pas surprenant d'observer que 52 % des répondants croient qu'il a beaucoup d'influence sur la hausse des prix. Dans chacune des trois villes, 80 % des répondants sont d'avis que les investisseurs étrangers ont un peu ou beaucoup d'influence. À Vancouver, 69 % jugeaient qu'ils avaient beaucoup d'influence. Fait intéressant, les répondants jugeaient que les investisseurs étrangers et les spéculateurs locaux avaient le même niveau d'influence sur les prix des logements (combinaison d'un peu d'influence et de beaucoup d'influence).

Ce qui ressort toutefois c'est que le facteur ayant le plus d'influence sur la hausse des prix, plus encore que l'investissement étranger, est l'attrait de la ville. Les répondants reconnaissent que la ville où ils vivent attire beaucoup de gens, et que cela fait monter les prix. En revanche, moins de répondants dans les trois villes ont répondu que le manque de terrains disponibles avait une grande influence. En résumé, selon les répondants, les facteurs liés à la forte demande influent davantage sur les prix que l'insuffisance de l'offre.

Les mouvements citoyens de type « pas dans ma cour » ont beaucoup moins d'influence que prévu, selon les perceptions des répondants. Il se pourrait que ceux-ci vivent dans des quartiers où l'on ne tient pas compte des projets de densification résidentielle. Par ailleurs, bien qu'ils tendent à retenir beaucoup l'attention des médias, les projets controversés ne suscitent habituellement de forte prise de position qu'auprès des personnes directement touchées.

9.4.4 Excès de confiance

Selon des données empiriques recueillies sur une longue période, les attentes quant à l'évolution future des prix ont un effet sur la valeur que les acheteurs attribuent actuellement à la propriété. Les acheteurs considèrent que la hausse des prix est un facteur important dans le processus d'achat. Selon Case et Schiller (2006), ces attentes ont joué un rôle capital dans le boom des prix en Californie et étaient le signe d'un excès de confiance dans le marché immobilier. L'effet s'est fait sentir dans les deux sens. En 2008, alors que l'effondrement du marché résidentiel était bien engagé, Case et Schiller (2010) ont déterminé que la plupart des répondants s'attendaient à une baisse des prix des logements dans le futur. Un élément central de l'enquête consiste à déterminer si les acheteurs sont trop confiants ou, au contraire, pessimistes, face à l'évolution des prix.

L'enquête fournit des indications préliminaires pour vérifier si les attentes à l'égard des prix sont rationnelles (tableau 34). L'une des démarches de la pensée rationnelle préconise que les acheteurs doivent avoir accès à toutes les informations disponibles et pouvoir les assimiler pour concevoir des attentes « rationnelles » à l'égard des prix. Les résultats de l'enquête révèlent que les acheteurs étaient au courant de l'évolution des prix dans leur ville au cours des 12 mois précédents, signe qu'ils avaient eu accès à de l'information à jour sur le marché immobilier local après leur achat. Cela corrobore les résultats de Case et Schiller. De plus, nos résultats montrent que les attentes quant à la hausse des prix sur dix ans (à long terme) correspondent assez bien à l'évolution réelle des prix au cours des dix dernières années. Bien que ces résultats ne soient pas concluants, ils semblent indiquer que les attentes à l'égard des prix sont rétrospectives, plutôt que rationnelles et prospectives. Quand les attentes s'appuient sur la situation antérieure, on réagit plus lentement à l'évolution du marché.

Tableau 34 : Attentes relatives aux prix, par ville

	VANCOUVER	TORONTO	MONTRÉAL
Hausse attendue du prix médian sur 10 ans	7 %	7 %	5 %
Hausse attendue du prix médian sur 12 mois	10 %	8 %	5 %
Hausse estimée du prix médian au cours des 12 mois précédents	10 %	13 %	5 %
Variation réelle de l'Indice des prix des propriétés (IPP) MLS® (composite) d'une année à l'autre, depuis septembre 2017	11 %	12 %	5 %
Variation réelle de l'IPP MLS® (composite), d'une année à l'autre, 2006-2016	6 %	7 %	4 %

Sources : SCHL (Enquête sur les motivations des acheteurs de logements), ACI

Alors qu'environ 22 % des répondants trouvaient qu'une baisse de 5 % ou plus des prix était probable ou très probable au cours des 12 prochains mois, aucun répondant ne s'attendait à ce que le prix de sa propre propriété baisse au cours de cette période. Les résultats montrent une forte corrélation entre la probabilité perçue d'une baisse des prix au cours des 12 prochains mois et les estimations de croissance des prix à long terme (sur 10 ans). La relation est nettement plus faible lorsqu'il s'agit des estimations de croissance des prix à court terme. L'une des explications possibles est que, dans une perspective à long terme, les acheteurs peuvent tenir compte du risque dans leur décision d'achat, ce qu'ils ne peuvent faire à court terme. Cette situation donne lieu à une surestimation de la valeur courante lorsque le risque de marché est élevé.

9.5 CONCLUSION

Les acheteurs tiennent compte de plusieurs sources d'information pour se faire une opinion avant d'acquérir une propriété. Dans cette enquête, pour la première fois au Canada, nous avons tenté de mieux cerner le comportement des acheteurs. Les résultats montrent que la moitié des nouveaux acheteurs ont dépassé leur budget d'achat. Nous avons fourni deux explications. La première établit un lien avec la participation à une surenchère. En effet, le pourcentage d'acheteurs ayant dépassé leur budget était deux fois plus élevé chez les répondants ayant participé à une surenchère que chez les autres. La deuxième explication est liée aux attentes. Aucun répondant ne s'attendait à voir une dépréciation de sa propriété au cours des 12 prochains mois, ce qui laisse présager un risque d'erreur de calcul à court terme. Cependant, à long terme, les attentes des acheteurs sont conformes aux rendements immobiliers du passé. Fait crucial à souligner, contrairement aux acheteurs aux États-Unis avant la dernière récession, les résultats de notre enquête indiquent que les acheteurs des trois grandes villes canadiennes avaient des attentes beaucoup plus modérées à l'égard de l'évolution des prix dans le marché immobilier.

Ces résultats préliminaires constituent le point de départ d'un projet de plus grande envergure dans lequel la SCHL modélisera les choix des acheteurs et déterminera les mécanismes qui guident les décisions d'achat à court terme.

9.6 ANNEXE

Questionnaire

Le questionnaire comporte six sections. La première vise à s'assurer que les répondants sont les propriétaires. Les 105 répondants qui vivaient à l'adresse indiquée, mais qui n'étaient pas les propriétaires, ont répondu à une version abrégée du questionnaire portant uniquement sur leurs opinions à propos du marché immobilier. Soulignons que ce sondage doit tenir compte de la probabilité que les opinions et points de vue des répondants changent avec le temps. Comme le marché immobilier est largement commenté dans les médias et s'est souvent retrouvé au cœur des discussions des élus, il était important que notre enquête auprès des acheteurs d'habitations porte sur une durée que nous jugions acceptable. Nous avons limité l'échantillon aux personnes qui avaient acheté durant les 12 mois précédant l'enquête. La section du questionnaire utilisée pour le filtrage comportait à la fois la date d'achat, définie comme étant la date où l'offre est acceptée par le vendeur, et la date de la vente, définie comme étant la date à laquelle la transaction a été conclue.

De plus, la section consacrée au filtrage comportait quelques questions offrant deux réponses possibles, comme les suivantes : S'agit-il d'une copropriété? L'acheteur est-il un accédant à la propriété? La propriété a-t-elle été achetée avant d'être achevée³³? Cette section se terminait par une question visant à décrire la propriété.

La section suivante se concentrait sur l'achat en tant que tel. Nous avons posé des questions factuelles aux répondants concernant leur achat ainsi des questions pour nous permettre de nous faire une idée subjective de leur décision. Nous leur avons demandé combien ils avaient payé pour leur propriété, s'ils avaient respecté leur budget et de combien en pourcentage ils l'avaient dépassé, le cas échéant. Nous leur avons également demandé s'ils avaient pris part à une surenchère.

Nous leur avons ensuite posé trois questions afin de comprendre l'idée qu'ils se font de leur achat : Ont-ils acheté leur logement lorsqu'ils se sont sentis prêts à le faire? Ont-ils acheté leur logement à l'endroit où ils le souhaitaient? Ont-ils acheté un logement dont la taille convenait à leur ménage?

³³ Les logements en copropriété sont habituellement vendus avant d'être construits et sont livrés plusieurs mois ou années après la signature du contrat d'achat. Il s'agit là d'un autre mécanisme pour vérifier la date d'achat et mesurer le comportement des acheteurs, étant donné que la personne qui a décidé d'acheter en 2015, par exemple, ne s'est pas fiée aux mêmes données que la personne ayant acheté une copropriété au milieu de 2017.

Dans la section consacrée à la motivation, nous avons demandé aux répondants de classer des acteurs sociaux par ordre d'importance en fonction de l'influence qu'ils avaient eue sur leur décision d'achat. Cette section comprenait également une question de validation du degré d'influence qui portait sur les perceptions des répondants quant à l'attitude de ces acteurs sociaux à l'égard du marché immobilier.

La section suivante examinait les opinions des répondants quant à la valeur de leur propriété, à la lumière de leurs perceptions des changements récents survenus sur le marché. Ensuite, nous avons interrogé les répondants sur leurs perceptions de l'évolution des prix au cours de l'année suivante et de la prochaine décennie.

La dernière section du questionnaire portait sur la confiance du marché. Nous avons présenté quelques déclarations aux répondants sur une échelle de Likert en utilisant cinq points, allant de Fortement en désaccord à Fortement d'accord (ou de Pas du tout probable à Très probable). Certaines questions visaient à connaître le niveau de confiance des répondants en leur demandant de comparer différents véhicules de placement. D'autres questions portaient sur la probabilité d'une autre appréciation ou dépréciation des prix des logements au cours d'une période donnée. Le questionnaire se terminait par des questions d'ordre sociodémographique standards (revenu du répondant, taille du ménage, groupe d'âge, etc.).

Administration de l'enquête

Nous avons constitué un échantillon de 30 000 ménages répartis également dans les régions métropolitaines de recensement de Vancouver, de Toronto et de Montréal. L'échantillon provenait d'une sélection aléatoire dans une base de données répertoriant les transactions immobilières. Les invitations à participer à l'enquête ont été envoyées par la poste le 8 septembre, aux adresses indiquées dans la base. Les répondants ont eu deux semaines pour répondre au questionnaire à partir d'une page web de la SCHL consacrée à l'enquête. Le répondant ayant accepté de participer à l'enquête était redirigé vers un consultant externe chargé de la collecte des réponses par voie électronique. L'enquête s'est terminée le 13 octobre. À partir du 21 septembre, le consultant a pris contact avec les membres de l'échantillon afin d'accroître le taux de réponse. Ses efforts ont cependant eu un succès limité, car beaucoup moins de gens possèdent aujourd'hui une ligne téléphonique fixe. Après quatre tentatives, le consultant comptait 2 251 propriétaires et 105 non-propriétaires occupants parmi les participants. Le nombre de réponses a été plus élevé à Montréal (1 059 réponses) qu'à Vancouver (685 réponses) et à Toronto (507 réponses).

10 Densité et étalement urbain

OBJECTIFS :

- Étudier les modèles de densité de la population et comparer différents modèles entre les villes canadiennes.
- Examiner comment on peut rendre la densité vivable.

CONSTATIONS CLÉS :

- Montréal, Toronto et Vancouver suivent des modèles de densification croissante. De plus, Toronto et Vancouver ont inversé les tendances vers l'étalement au cours de la dernière décennie.
- Faute de données suffisantes, on ne sait pas vraiment si le processus de densification donne ses fruits. Nos données limitées pour Vancouver laissent entendre que le réaménagement et les nouvelles constructions ne répondent pas aux besoins des Canadiens.

10.1 INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, les villes du monde ont été confrontées à une hausse de l'étalement urbain – la dispersion des habitations à distance des centres-villes dans des collectivités où l'utilisation de la voiture est nécessaire. L'étalement urbain, en particulier après la Seconde Guerre mondiale, était un moyen rapide et peu coûteux de satisfaire les besoins en matière de logements d'une population grandissante (Baum-Snow, 2007; Kopecky et Suen, 2010). Aujourd'hui, l'étalement urbain est souvent associé à une utilisation accrue des véhicules automobiles, à une augmentation du temps de déplacement, à la pollution et à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES). En augmentant l'imperméabilité des terrains, l'étalement urbain risque également d'affecter les réseaux d'eau potable et d'endommager les habitats sauvages. L'étalement urbain a aussi tendance à générer une demande en matière d'infrastructures, demande que les municipalités ayant un budget serré ont du mal à satisfaire. Voilà pourquoi partout au pays des administrations municipales et provinciales ont choisi de lutter contre l'étalement urbain en adoptant un plan d'urbanisme qui harmonise lieux de travail et aménagement du territoire.

L'analyse approfondie de l'étalement urbain dépasse le cadre de la présente étude; certains doutent qu'on ait véritablement évalué les effets potentiels de l'étalement urbain (voir à ce sujet Glaeser et Kahn [2004] et Durantou et Puga [2015]). L'étalement urbain peut aussi être le reflet de choix faits par des ménages d'obtenir plus d'espace à mesure que la taille de leur famille et leurs revenus augmentent. Néanmoins, dans le cadre du présent rapport, nous présumerons que l'étalement urbain a dans l'ensemble un effet négatif sur les ménages et l'économie. Il est difficile d'établir le niveau de densité de population approprié dans les centres urbains, et le degré de densité optimal peut différer selon la structure industrielle, comme le laissent entendre les arguments présentés au chapitre suivant.

Dans le présent chapitre, nous présentons l'évolution de la densité de la population dans les cinq principaux centres métropolitains à l'étude. Bien qu'elle soit une mesure grossière pour la comparaison de l'aménagement du territoire, la densité donne une idée de la façon dont les villes à l'étude ont évolué entre 1991 et 2016. Il s'agit d'un indicateur lent car, contrairement aux autres biens et actifs dans l'économie, les stocks de logements évoluent lentement : les immeubles construits chaque année ne font croître les stocks que légèrement.

Les données qui figurent dans le présent chapitre montrent un aménagement systématiquement groupé à Montréal, et un aménagement qui a tendance à être plus tentaculaire à Calgary et à Edmonton. En revanche, entre 2006 et 2016, Vancouver et Toronto ont commencé à s'attaquer à l'étalement urbain. À Toronto, à Vancouver et à Montréal, on a principalement introduit des limites de la croissance urbaine. À Vancouver, il existe des réserves de terres agricoles depuis 1973; l'Ontario a mis son plan de croissance en œuvre en 2006, et Montréal a adopté le *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) en 2011.

La densité accrue qui découle de la restriction de l'offre de terrains ne devrait pas entraîner d'augmentation des prix des habitations si les conditions suivantes sont réunies :

- le processus de réaménagement des terrains est rapide et efficace; ou il y a beaucoup de terrains viabilisés ou réaménageables à l'intérieur de la ceinture verte;
- l'offre de nouvelles structures résidentielles répond aux normes de qualité des ménages (nombres de chambres, surface utile, etc.).

Il est difficile de déterminer si les conditions sont réunies compte tenu de l'insuffisance des données. Toutefois, d'après les approximations sommaires que nous avons établies, un nombre disproportionné d'habitations à Vancouver sont démolies puis remplacées par des habitations plus coûteuses pouvant accueillir le même nombre de familles. De plus, comme l'écart de prix semble important entre les maisons de deux chambres et celles de trois chambres, il pourrait y avoir pénurie de maisons de trois chambres. Nous n'avons pas de données à ce sujet pour Toronto, mais nous soupçonnons que la situation est la même.

10.2 MESURES STRATÉGIQUES MUNICIPALES ET PROVINCIALES

Pour régler les problèmes d'étalement urbain, des administrations locales du monde entier ont adopté une politique d'urbanisme tantôt nommée « croissance intelligente », tantôt « néo-urbanisme », ou d'autres termes apparentés. Cette nouvelle approche en matière d'urbanisme a été conçue en réaction à l'étalement urbain tel que décrit ci-dessus pour principalement réduire la dépendance à l'automobile. Ainsi, on a développé des quartiers propices à la marche, des réseaux de transport en commun et une meilleure intégration des diverses utilisations des terrains au niveau des quartiers.

Certaines villes canadiennes tiennent compte de ces politiques dans l'aménagement urbain. Par exemple, les objectifs du Grand Vancouver sont entre autres de créer un milieu urbain compact, de soutenir une économie durable, de protéger l'environnement et de réagir aux effets du changement climatique, d'édifier des collectivités complètes et de soutenir les choix de transport durables (Metro Vancouver, 2017). Dans le même ordre d'idées, l'Ontario s'est donné comme principes directeurs de soutenir l'édification de collectivités complètes, de faire de la densification une priorité, d'offrir la flexibilité nécessaire pour tirer parti des débouchés économiques, de favoriser les logements abordables, d'améliorer l'intégration des considérations d'aménagement du territoire dans l'infrastructure, de reconnaître la diversité des collectivités, de protéger le patrimoine, les systèmes hydrologiques et les zones agricoles, de préserver le patrimoine culturel et de tenir compte des considérations liées aux changements climatiques (Ontario, 2017).

À l'évidence, il s'agit d'objectifs souhaitables, et les gens qui vivront dans des villes plus compactes y trouveront leur compte. Il est essentiel d'assurer l'habitabilité de nos villes, mais comme le dit Richard Florida, « il faut bien gérer la densité » (Florida, 2017). L'incapacité à atteindre l'habitabilité peut coûter cher et engendrer la résistance à l'égard des villes sans âme dont traite Jane Jacobs dans *Death and Life of Great American Cities* (1961)³⁴.

10.3 QU'ENTEND-ON PAR « DENSITÉ »?

De nombreux Canadiens ont probablement une aversion naturelle pour les endroits où la densité résidentielle est grande, car ils les associent à des tours d'habitation de piètre qualité. Cela renforce probablement leur opposition au réaménagement des terrains sous-utilisés. Les architectes et les urbanistes ont tenu compte de cette résistance, de sorte qu'ils se tournent de plus en plus vers des immeubles plus petits, de faible hauteur, pour accroître la densité. Richard Rogers, architecte britannique de renom, a souligné dans sa présentation que « densité accrue » et « construction en hauteur » ne sont pas nécessairement synonymes (Rogers, 2016).

³⁴ Pour des exemples au Canada, voir Natrasony et Alexander (2005).

Pour comprendre les occasions à saisir dans le contexte canadien, nous avons commandé une recherche à *Urban Strategies* afin d'obtenir des études de cas qui montrent comment des terrains sous-utilisés peuvent être convertis en espaces très agréables à habiter. Cinq études de cas sont présentées dans les pages qui suivent. Le document de recherche entier sera publié séparément.

Les études de cas font un survol d'aménagements récents et d'ensembles qui sont à un stade avancé de leur planification et qui illustrent des façons novatrices d'accroître et de diversifier l'offre de logements à Toronto et à Vancouver, y compris l'offre de logements abordables. Nous avons choisi des projets qui ont changé la vocation des terrains existants ou qui en ont intensifié l'utilisation de manière à créer des ensembles résidentiels urbains ou des collectivités à usages mixtes. Par exemple, les études portent sur des centres commerciaux et des sites industriels qui ont été convertis en collectivités à usages ou à modes d'occupation mixtes et sur des sites sous-utilisés qui ont été urbanisés pour servir de carrefours et de voies pour le transport en commun. Bien que chaque ensemble soit unique, ces exemples montrent comment réutiliser et réaménager des sites dans le futur de façon à répondre aux problèmes de logement qui existent à la fois dans les quartiers centraux et en banlieue.

Puisqu'il est largement reconnu que miser essentiellement sur la construction d'habitations de faible densité à la périphérie des villes n'est pas une façon viable de satisfaire la demande de logements, une approche axée sur la densification stratégique reste l'un des principaux moyens d'accroître l'offre de logements. Bien sûr, les centres-villes, les villes de banlieue et les voies réservées au transport en commun sont des éléments prioritaires à considérer lorsqu'il est question de la croissance de l'offre de logements. De plus, l'une des stratégies que les villes devraient continuer d'explorer consiste à accroître considérablement la densité au moyen d'aménagements adaptés au contexte dans les secteurs résidentiels existants de faible densité.

Les villes peuvent aussi créer des logements là où aucun logement n'avait été envisagé, comme dans le cas de West Donlands à Toronto. En règle générale, il faudrait toujours envisager de convertir en logements les anciens sites industriels et commerciaux et les terrains de stationnement sous-utilisés. Le Village olympique de Vancouver est un bon exemple de conversion à grande échelle, où un ancien site industriel a été transformé en un quartier à usages mixtes. À Toronto, Weston Common permet non seulement de créer 370 logements locatifs sur un ancien terrain de stationnement, mais aussi de faire un meilleur usage d'un grand hall vide dans un bâtiment adjacent en créant un carrefour communautaire consacré aux arts et à la culture. Ces exemples montrent qu'en plus de simplement augmenter l'offre, l'aménagement de terrains intercalaires et la densification doivent aussi prévoir des espaces utilisables ouverts et bien conçus, de qualité commerciale, là où c'est approprié, et d'autres installations qui tirent profit du grand espace. De plus, les espaces d'agrément polyvalents aménagés sur le toit, comme celui de l'ensemble situé au 60, rue Richmond, à Toronto, seront de plus en plus répandus.

ÉTUDES DE CAS

Ajout résidentiel à usage commercial | Pré-Construction

HUMBERTOWN

Etobicoke, ville de Toronto, Ontario

DESCRIPTION

De l'idée de départ jusqu'à la version finale du plan directeur, soit de 2010 à 2013, le projet de remodelage de Humbertown a suivi un processus rigoureux de révisions et d'améliorations. Le plan directeur final propose cinq bâtiments à usage mixte, et comprend 604 logements résidentiels, dont 160 dans des résidences pour personnes âgées. Puisqu'il s'agit d'un projet de remodelage à haute densité dans un quartier établi, Humbertown a d'abord été accueilli avec inquiétude par la communauté. Le processus d'approbation s'est étalé sur trois ans, a fait l'objet de six révisions complètes, et a nécessité la médiation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. En fin de compte, la taille du projet a été revue à la baisse, et les tours d'habitation ont fait place à des immeubles de hauteur moyenne. Néanmoins, on a conservé l'idée originale d'une communauté urbaine dense, qui apporterait une relative abordabilité au secteur. Le projet proposait l'idée d'une « diversité Humbertown », c'est-à-dire une mixité d'usages pour une utilisation du site à toute heure. Cette idée s'incarne notamment dans la flexibilité de l'espace central de stationnement, qui permet d'accommoder autant les utilisations commerciales que communautaires, ce qui encourage l'utilisation active du site hors des heures d'ouverture habituelles des commerces. D'autres services communautaires et commodités, dont une garderie, sont intégrés au site, de même qu'un généreux mélange d'espaces publics, y compris un jardin communautaire, un mini-parc et un passage piétonnier surélevé sur l'ensemble du site. Même si le projet ne s'est pas encore concrétisé, il offre des leçons importantes sur la manière de repenser une vieille esplanade commerciale pour la transformer en un projet d'aménagement densifié d'immeubles à usage mixte.



Plan directeur d'Humbertown

Crédit photo : LGA Architectural Partners, Scott Torrance Landscape Architect Inc., Kirkor Architects, and DoHere Digital

CONTEXTE

- Humbertown est situé dans un quartier cosu de banlieue, à Etobicoke, dans l'ouest de Toronto.
- Il s'agit actuellement d'un centre commercial, construit en 1956, qui n'a pas changé physiquement depuis 50 ans.
- Le centre commercial est niché dans un quartier établi où prédominent les bâtiments de faible hauteur et les maisons individuelles.
- Les bâtiments commerciaux approchent la fin de leur cycle de vie, et les espaces de stationnement sont très nombreux.
- Le site a été acquis en 2006 et a fait l'objet d'un concours de design visant à y introduire un usage résidentiel et à le repenser pour en faire un quartier dynamique à usages mixtes.

CARACTÉRISTIQUES CLÉS

- 604 logements résidentiels, ajoutés à un ancien site commercial
- Espace libre à vocation multiple au centre du projet, servant de stationnement et de place publique
- Mixité d'usages pour une utilisation du site à toute heure
- Divers types de logements : appartements d'une chambre, de deux chambres, de trois chambres, maisons en rangée
- Stationnement extérieur actuel remplacé par un stationnement souterrain qui permet d'accéder directement au centre commercial

INFORMATION SUR LE PROJET

Promoteur

Tridel
First Capital

Architecte

LGA Architectural Partners
Kirkor Architects
Scott Torrance Landscape
Architect Inc.

Mode d'occupation

Copropriété

Superficie

36 373 m²

Superficie brute

54 059 m² (résidentiel)
74 896 m² (total)

Hauteur

De 9 à 12 étages

Densité (résidentielle)

RPS de 2,06

Nombre de logements

604

Types de logements

Appartements d'une chambre
Appartements de deux chambres
Appartements de trois chambres
Maisons en rangée

Fourchette de prix des logements

À déterminer

**Pourcentage de logements inférieurs
aux prix du marché**

Information non disponible

Durée du processus d'approbation

23 mois

Type de demande(s)

Modification du règlement de zonage

Stationnement

Extérieur : 42 places (commercial)
Souterrain : 1 610 places
(résidentiel et commercial)



Site

Crédit photo : Urban Strategies Inc.



Humbertown, 1959

Crédit photo : Archives de la Ville de Toronto



Stationnement commercial souterrain proposé

Crédit photo : LGA Architectural Partners,
Kirkor Architects and DoHere Digital



Plan du site

Crédit photo : Urban Strategies Inc.

35, AVENUE WABASH

Ville de Toronto, Ontario

DESCRIPTION

Le 35, avenue Wabash, est un ensemble de maisons en rangée et de copropriétés en cours de construction sur un site vacant auparavant occupé par un immeuble industriel de deux étages démoli en 2010. L'ensemble représente une forme appropriée de densification résidentielle de faible hauteur sur un site sous-utilisé. Il est bien desservi par les infrastructures municipales, les installations communautaires et d'autres services. L'immeuble de quatre étages est un ensemble hybride de maisons en rangée superposées et d'un immeuble d'appartements, avec logements de deux étages accessibles à partir d'un corridor intérieur et accès au niveau de la rue pour les logements au rez-de-chaussée qui font face à l'avenue Wabash. Les 60 maisons en rangée et appartements d'une, deux ou trois chambres disposent soit d'une arrière-cour privée, soit d'une terrasse sur le toit. Trente logements sont situés au rez-de-chaussée et au deuxième étage, dont 20 sont des logements de deux niveaux, trois sont des logements d'un niveau au rez-de-chaussée et sept sont des logements d'un niveau au deuxième étage. Les 32 logements restants sont à deux niveaux, situés au troisième et au quatrième étage. D'une superficie allant jusqu'à 151 mètres carrés, bon nombre des appartements à demi-niveaux sont axés sur la famille dans un marché urbain dominé en grande partie par de petites copropriétés. L'immeuble offre une aire d'agrément intérieure commune de 64 mètres carrés au rez-de-chaussée, et une terrasse d'agrément commune de 60 mètres carrés. L'immeuble incorpore une charpente en brique, une interprétation contemporaine des concepts d'entrepôts historiques. Il reflète également le patrimoine industriel du secteur grâce à un grand vitrage sur toute la façade le long de l'avenue Wabash. L'ensemble a remporté le prix BILD pour les immeubles de moyenne hauteur en 2016 pour son excellence et son innovation en conception et en construction. L'immeuble est un exemple d'optimisation d'un aménagement à densité moyenne, axé sur la famille, dans un quartier de faible hauteur.



Façade sud
Crédit photo : Zinc Development

CONTEXTE

- Le site est situé aux abords est du quartier de faible hauteur Roncesvalles, dans l'extrémité ouest de Toronto.
- Les environs immédiats comprennent le parc de l'avenue Sorauren, le futur centre communautaire de Wabash, la place publique du parc Sorauren et un immeuble pour vivre et travailler au nord.
- Le secteur est généralement considéré comme un quartier résidentiel, mais le site est situé dans une zone de transition entre industries légères et habitations.

CARACTÉRISTIQUES CLÉS

- Immeuble d'appartements de quatre étages
- 60 logements avec arrière-cour privée ou terrasse sur le toit
- La conception du bâtiment respecte l'ancien caractère industriel du secteur
- Comprend une aire d'agrément intérieure commune de 64 mètres carrés au rez-de-chaussée et une terrasse d'agrément commune de 60 mètres carrés

35, AVENUE WABASH

INFORMATIONS SUR LE PROJET

Promoteur
Zinc Developments Inc.

Architecte
RAW Design Inc.

Mode d'occupation
Copropriété

Superficie
2 653 m²

Superficie brute
6 832 m² (résidentiel)

Hauteur
4 étages

Densité (résidentielle)
RPS de 2,66

Nombre de logements
60

Types de logements
Logements d'une chambre (23 %)
Logements de deux chambres (47 %)
Logements de trois chambres
ou plus (30 %)

Fourchette de prix des logements
400 \$ à 600 \$/pi²

**Pourcentage de logements
inférieurs aux prix du marché**
n.d.

Durée du processus d'approbation
2015-2016

Type de demande(s)
Modification du règlement de zonage
Approbation du plan du site

Stationnement
Souterrain : 68 places



Site
Crédit photo : Nearmap



Rendu proposé du 35, avenue Wabash
Crédit photo : RAW Design



Vue d'une terrasse privée sur le toit
Crédit photo : RAW Design

35, AVENUE WABASH

Ajout résidentiel à usage commercial | Construit

WORLD ON YONGE

Markham, Ontario

DESCRIPTION

World on Yonge est un aménagement à usage mixte construit sur le site de l'ancienne place Hy&Zel dans la ville de Markham. C'est un exemple de densification mixte d'un centre commercial désuet dans une collectivité suburbaine. L'ensemble est situé dans des corridors de transport existants et comprend des logements, des bureaux, des places hôtelières et des commerces. Les demandes de modification du Plan officiel et du Règlement de zonage ont été déposées en 2006. Initialement, la collectivité était réticente devant les demandes, surtout en ce qui concerne la hauteur des immeubles et les répercussions sur la circulation future. Les demandes ont été refusées par le Ville et, ultérieurement, le promoteur a interjeté appel de la décision auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO). Après d'importantes modifications à l'aménagement proposé, la demande d'approbation du plan du site a finalement été approuvée par la Commission en 2009. La hauteur du bâtiment a été réduite et le promoteur s'est engagé à respecter les normes LEED Argent, en plus d'ajouter des espaces verts au site. World on Yonge offre 1 223 logements au taux du marché dans quatre immeubles de grande hauteur à usage mixte avec commerces au rez-de-chaussée, et un complexe de 20 étages pour bureaux et hôtels. Le site est desservi par trois routes privées avec accès public et comprend deux parcs publics, un à l'intérieur et l'autre faisant face au sud. L'ensemble a remporté le prix Building Industry and Land Development (BILD) Award en 2011.



World on Yonge

Crédit photo : Kirkor Architects

CONTEXTE

- Le site est situé aux 7161 et 7171 rue Yonge, à l'extrémité de la ville de Markham, aux limites de Vaughn et de Toronto.
- Le site n'est situé qu'à quelques pâtés de maisons de l'avenue Steeles, à proximité des autoroutes 407, 404, 400 et de l'autoroute 7.

CARACTÉRISTIQUES CLÉS

- Aménagement à usage mixte avec aires pour bureaux, logements, places hôtelières et commerces
- 1 223 logements
- Comprend deux parcs publics, un à l'intérieur et l'autre faisant face au sud
- Prix BILD, 2011

WORLD ON YONGE

INFORMATIONS SUR LE PROJET

Promoteur
Liberty Developments

Architecte
Kirkor Architects

Mode d'occupation
Usage mixte

Superficie
40 000 m²

Superficie brute
103 000 m² (résidentiel)
16 890 m² (bureaux)
21 896 m² (commercial)
21 371 m² (hôtelier)
163 157 m² (total)

Hauteur
Immeubles A1 et A2 : 34 étages
Immeubles B1 et B2 : 27 et 22 étages
Immeuble C : 20 étages

Densité (résidentielle)
n.d.

Nombre de logements
1 223

Types de logements
Logements d'une chambre
Logements de deux chambres
Logements de trois chambres

Fourchette de prix des logements
n.d.

Pourcentage de logements inférieurs aux prix du marché
40 %

Durée du processus d'approbation
2006 - 2009

Type de demande(s)
Modification du règlement de zonage
Approbation du plan du site

Stationnement
Souterrain : 2 408 places



Site
Crédit photo : Nearmap



WORLD ON YONGE REPOSE SUR 10 ACRES DE TERRAIN SUR LA RUE YONGE

1. De multiples toits verts paysagés visent à réduire l'effet d'îlot thermique
2. Une cour paysagée est le point focal de cette collectivité mixte
3. Les immeubles en copropriété Parkside Towers offrent aux résidents un accès à tout ce que le monde a à offrir
4. Le complexe de bureaux et d'hôtels de 20 étages place votre entreprise au sommet du monde
5. Un nouveau parc longe l'avenue Meadowview
6. Deux étages de commerces et de bureaux se trouveront au bas de l'immeuble le plus haut de Thornhill sur la rue Yonge

Plan du site
Crédit photo : Kirkor Architects



Vue sur la cour paysagée et les commerces
Crédit photo : Kirkor Architects



Vue de la rue Yonge
Crédit photo : Kirkor Architects

WORLD ON YONGE

RÉAMÉNAGEMENT DU CENTRE COMMERCIAL OAKRIDGE

Ville de Vancouver, Colombie-Britannique

DESCRIPTION

Des plans sont en cours d'élaboration pour réaménager le centre Oakridge, un centre commercial axé sur l'automobile datant des années 1950, en une nouvelle collectivité à usage mixte où les commerces, les logements, les bureaux, les transports en commun et les aires d'agrément sont intégrés harmonieusement. En 2014, après deux années de consultation publique auprès de plus de 30 000 membres de la collectivité, le Conseil a approuvé le changement de zonage du site du centre Oakridge de 115 335 mètres carrés en prévision d'un réaménagement complet allant jusqu'à 4,6 millions de pieds carrés. L'aménagement proposé comprend 11 tours d'habitation et trois immeubles de moyenne hauteur, au-dessus de deux étages de commerces et de services. Y éliront domicile une diversité de résidents dans 2 914 logements, dont 290 logements sociaux et 290 logements locatifs du marché protégés. L'aménagement comprendra également 168 059 mètres carrés d'espace commercial, un parc de 36 422 mètres carrés sur le toit et un centre civique de 6 503 mètres carrés. Ce dernier comprendra un centre communautaire, une bibliothèque agrandie, un centre pour personnes âgées et une garderie de 69 places. La construction de l'ensemble devait débuter en 2016, et toutes les phases devaient être terminées d'ici 2024. Cependant, à la fin de 2015, les promoteurs du projet ont relevé d'importantes entraves à sa réalisation, y compris la présence d'un aquifère et la nécessité de tenir compte de l'exploitation continue du centre commercial pendant la construction en plusieurs phases. Les promoteurs demandent actuellement un changement de zonage qui réduirait de 20 % les densités résidentielles et commerciales préalablement approuvées.



Plan du site

Crédit photo : Henriquez Partners Architects

CONTEXTE

- Le centre Oakridge est situé au centre de la Ville de Vancouver, à l'intersection de la rue Cambie et de la 41^e avenue.
- Le centre Oakridge, aménagé en 1956, a été le premier centre commercial axé sur l'automobile à Vancouver.
- Le site est à l'intersection de la Canada Line et du circuit d'autobus à fréquence élevée de la 41^e avenue.

CARACTÉRISTIQUES CLÉS

- Aménagement complet à usage mixte comprenant des commerces, des services, des bureaux et des logements
- Onze tours d'habitation et trois immeubles de moyenne hauteur, au-dessus de deux étages de commerces et de services
- Total de 2 914 logements, dont 290 logements sociaux et 290 logements locatifs du marché protégés
- Centre civique comprenant un centre communautaire, le centre pour personnes âgées Oakridge, une bibliothèque et une garderie de 69 places
- Parc sur le toit de 36 422 mètres carrés

INFORMATIONS SUR LE PROJET

Promoteur

Ivanhoé Cambridge et Westbank

Architecte

Henriquez Partners Architects
et Stantec Architecture
Gensler

Mode d'occupation

Copropriété et location

Superficie du terrain

115 335 m²

Superficie brute

25 641 m² (résidentiel)
168 059 m² (commercial)
6 503 m² (centre civique)

Hauteur

Tours d'habitation : 17 à 44 étages
Immeubles de moyenne hauteur :
9 à 13 étages

Densité (résidentielle)

RPS de 3,71

Nombre de logements

2 914 (total)

Types de logements

Chambres individuelles
Logements d'une chambre
Logements de deux chambres
Logements de trois chambres

**Fourchette de prix des logements
(tarif de location proposé)**

Studios : 375 \$
Logements d'une chambre : 375 \$ - 540 \$
Logements de deux chambres : 570 \$
Logements de trois chambres : 660 \$

**Pourcentage de logements
inférieurs aux prix du marché**

20 %

Durée du processus d'approbation

Février 2014 — en cours

Type de demande(s)

Modification du règlement de zonage

Stationnement

Commercial : 5 400 places
Résidentiel : 1 570 places



Site

Crédit photo : Nearmap



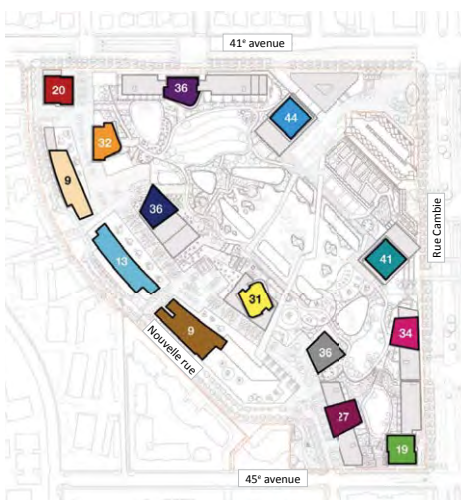
Cour du centre

Crédit photo : Ivanhoé Cambridge et Westbank



Promenade à l'entrée

Crédit photo : Ivanhoé Cambridge et Westbank



Hauteurs des tours

Crédit photo : Henriquez Partners Architects

CENTRE-VILLE DE SURREY

Ville de Surrey, Colombie-Britannique

DESCRIPTION

Surrey est une ville située au sud-est de Vancouver. Bien qu'elle soit essentiellement suburbaine, au cours des 15 dernières années, la ville a commencé à aménager un centre-ville identifiable. Maintenant nommé centre-ville de Surrey (*Surrey City Centre*), ce projet d'aménagement à grande échelle a été rendu possible grâce au plan directeur lancé par la Ville de Surrey. Le plan original du centre-ville a été achevé en 1991 et mis à jour en 2006 lorsque la Ville a constaté que les hypothèses du document sur le contexte et l'aménagement du centre-ville n'étaient plus pertinentes. Un plan de transport est également un élément clé du plan directeur, qui se concentre sur un concept de rues multimodales facilitant les déplacements des piétons et cyclistes. En ce qui concerne le transport en commun actuel et prévu, le centre-ville de Surrey est relié à celui de Vancouver par le SkyTrain. Un train rapide au sol a également été proposé; il relierait le centre-ville de Surrey aux principales destinations régionales. Lorsqu'il sera terminé, le centre-ville deviendra un carrefour pour les logements à haute densité, les emplois, la culture et le divertissement. Le nouveau plan du centre-ville est rédigé en trois phases et orientera l'aménagement du secteur pour les 30 prochaines années. La phase finale, qui est maintenant terminée, présente des améliorations par rapport au plan, ainsi que des stratégies de mise en œuvre pour l'administration et le financement. Il y a actuellement dans le centre-ville une université, un hôpital, un quartier historique, un district civique ainsi qu'un nouveau secteur commercial novateur. À terme, le centre-ville est devenu une région diversifiée, de nouveaux immigrants, étudiants et jeunes professionnels, ainsi que des résidents établis de tous âges, y ayant élu domicile. En plus de l'ajout de densité, des infrastructures vertes et des espaces ouverts ont été introduits au centre-ville. Il y a des couloirs verts, des boulevards plantés et des jardins pluviaux. L'accès visuel et physique aux caractéristiques naturelles environnantes a été maintenu, y compris les ruisseaux poissonneux, les zones riveraines et les vues sur les montagnes de la rive nord. L'élan est donné pour le développement du centre-ville de Surrey, qui se poursuivra suivant l'orientation de la nouvelle vision présentée dans le plan du centre-ville de Surrey.



Centre-ville de Surrey

Crédit photo : Ville de Surrey

CONTEXTE

- Le centre-ville de Surrey est situé dans le nord de Surrey, qui fait partie de Metro Vancouver, sise entre le fleuve Fraser la frontière américaine.
- Il est désigné deuxième centre métropolitain de la région dans la Metro Vancouver 2040 Regional Growth Strategy.
- Le site est relié à la ligne Expo du SkyTrain et à un futur réseau de train léger. Il est également proche de deux aéroports internationaux, Vancouver et Abbotsford.
- Un nouveau réseau de train léger est proposé; il relierait le centre-ville de Surrey à Guildford, Newton et Langley.

CARACTÉRISTIQUES CLÉS

- Densité de construction et usage mixte
- Aménagement axé sur le transport en commun
- Encourage la diversité des logements grâce à un éventail complet de modes d'occupation, y compris la propriété et la location, ainsi qu'aux logements sociaux et aux logements avec services de soutien
- Les logements comprennent de grandes unités familiales et des unités plus petites pour célibataires, étudiants et personnes âgées, qui sont normalement plus abordables

CENTRE-VILLE DE SURREY

INFORMATIONS SUR LE PROJET

Promoteur

Plan directeur de la Ville de Surrey
 — Sélection d'un promoteur par appel de propositions

Architecte

Divers / à déterminer

Mode d'occupation

Mixité de modes d'occupation et d'usages

Superficie

540 hectares

Superficie brute

À déterminer

Hauteur

2 à 36 étages

Densité (résidentielle)

Immeuble collectif de grande hauteur : RPS de 5,5
 De moyenne à grande hauteur : RPS de 3,5
 De faible à moyenne hauteur : RPS de 1,5

Nombre de logements

Capacité de 50 000 à 70 000
 Nombre exact de logements à déterminer

Types de logements

À déterminer

Fourchette de prix des logements

À déterminer

Pourcentage de logements inférieurs aux prix du marché

À déterminer

Durée du processus d'approbation

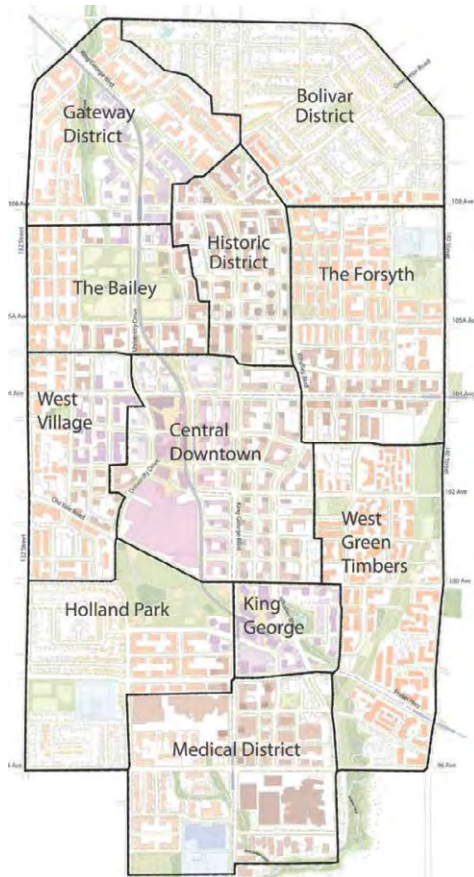
En cours

Type de demande(s)

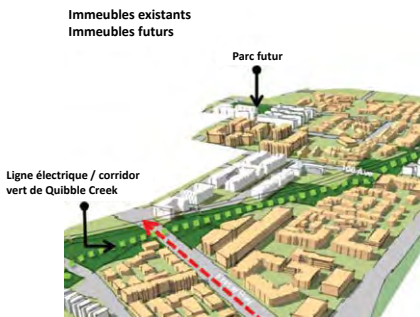
n.d.

Stationnement

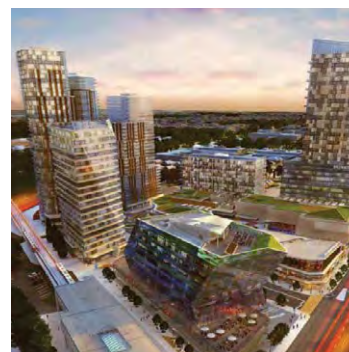
n.d.



Zone du plan directeur du centre-ville de Surrey
 Crédit photo : Ville de Surrey



Densification des quartiers
 Crédit photo : Ville de Surrey



Noyau commercial
 Crédit photo : Ville de Surrey

CENTRE-VILLE DE SURREY

10.4 QU'ADVIENT-IL DE LA DENSITÉ DE LA POPULATION DANS LES GRANDES VILLES DU CANADA?

La densité de la population d'une ville est le fruit des efforts déployés par les gouvernements pour les densifier et du choix des ménages et des entreprises. Il est possible d'obtenir des données à partir de modèles de densité de la population pour voir comment les villes évoluent en conséquence. Bertaud et Malpezzi (2003) montrent comment les villes dont l'économie est fondée sur le marché suivent généralement un modèle de densité de la population élevée dans les quartiers centraux des affaires, qui va diminuant à mesure qu'on s'éloigne des centres-villes. Mais les villes planifiées, comme Moscou ou Brasilia, et celles qui sont soumises à d'autres influences, comme Le Cap, dont le développement subit les effets de l'héritage de l'apartheid, dérogent à ce modèle.

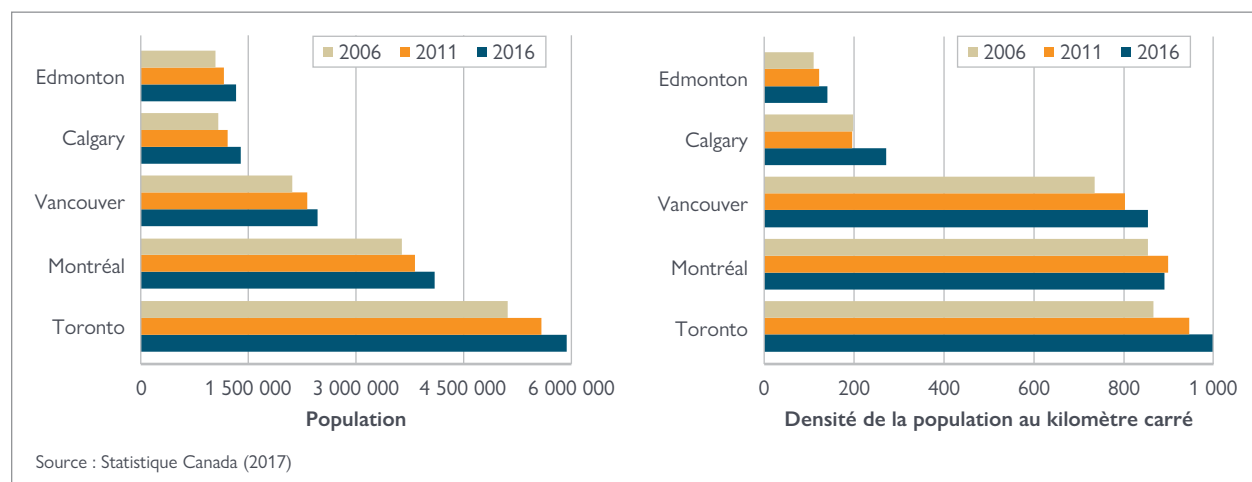
Bien que la notion de densité de la population semble assez simple – le nombre de personnes par unité de superficie –, son application pratique est complexe et elle doit être traitée avec soin. Deux défis immédiats se posent :

1. Quelle est l'unité de superficie? S'agit-il de la région métropolitaine, de la région située dans un rayon permettant les déplacements quotidiens, de la région définie par le gouvernement ou par des frontières politiques?
2. L'unité de superficie doit-elle être brute ou nette? S'agit-il de la superficie physique réelle ou doit-on en soustraire les parts qui ne seront pas aménagées – ou ne pourront pas l'être –, comme les parcs, les marais, les terres humides, les aires protégées, les routes, etc.?

Pour ce qui est du premier défi, nous utilisons la notion de région métropolitaine de recensement (RMR) au sens que lui donne Statistique Canada, mais il est important de souligner que, au fil des ans, les RMR peuvent évoluer en fonction des changements démographiques ou économiques. Plus loin dans le présent chapitre, nous utilisons des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui font appel à une définition différente de la région géographique pour améliorer la comparabilité internationale; les résultats diffèrent donc légèrement. En ce qui concerne le deuxième défi, en raison du manque de données, nous utilisons, dans la présente analyse, la superficie brute. Cette lacune importante est aussi soulevée à la section 10.6.

La figure 64 illustre les données de Statistique Canada sur la population et sur la densité des cinq villes principales à l'étude. Les données laissent entendre que la population a augmenté dans toutes les villes entre 2006 et 2016, tout comme la densité de la population, sauf à Montréal, où elle a légèrement baissé. Le plus grand écart relevé est entre Edmonton et Calgary, d'une part, et entre Vancouver, Montréal et Toronto, d'autre part : au fil du temps, en réponse à la croissance démographique, les villes des Prairies ont pris de l'expansion à l'horizontale, alors que les autres l'ont fait à la verticale. En raison des différentes approches en matière d'aménagement adoptées par ces deux groupes, nous nous concentrerons principalement dans la suite du présent chapitre sur Toronto, Montréal et Vancouver. Nous tenterons d'expliquer ces différences dans les chapitres suivants.

Figure 64 : Population et densité de certaines villes canadiennes



L'analyse qui suit porte sur l'évolution de Montréal, Vancouver et Toronto entre 1991 et 2016. Nous l'avons réalisée selon trois approches différentes³⁵. Tout d'abord, nous avons examiné les cartes qui illustrent l'évolution des densités de population dans les trois villes. Ensuite, nous avons analysé l'évolution des densités de population selon la distance par rapport au quartier central des affaires. Enfin, nous avons utilisé une approche statistique de base pour estimer l'évolution des densités de population.

La figure 65 montre des cartes comparant les densités de population de 1991 et de 2016. Les cartes de Vancouver montrent que la population se concentre surtout dans les zones définies par la frontière d'endiguement urbain (figure 66). De même, à Toronto, la hausse de la densité de la population est concentrée dans les zones visées par le plan de croissance de l'Ontario (figure 67). (La méthode de création des cartes se trouve en annexe du chapitre.)

En ce qui concerne les données sur la densité, la figure 68 montre le rapport estimé entre la densité et la distance par rapport aux quartiers centraux des affaires. Un spline cubique est ajouté à des fins d'illustration. Pour chaque secteur de recensement, les données montrent clairement que les zones plus proches du centre-ville ont une forte densité, mais les données montrent également qu'il existe de nombreuses zones de faible densité à proximité du centre-ville. Dans le cas de Vancouver, ces zones peuvent correspondre à des aires protégées, mais il peut aussi s'agir de secteurs de maisons individuelles.

Pour comprendre l'évolution de la densité de la population, selon l'approche statistique, nous estimons une relation simple entre la densité de la population et la distance par rapport aux quartiers centraux des affaires. Malgré sa simplicité, l'approche apporte quelques précieux renseignements, exposés plus en détail dans le tableau 35, qui ajuste une courbe aux données sur la densité de la population par secteur de recensement pour chacune des cinq villes³⁶. On peut interpréter les données en examinant les éléments suivants :

1. le point d'intersection, qui donne le niveau idéal de densité de la population au cœur du quartier central des affaires (c'est-à-dire au kilomètre 0);
2. la pente, qui montre la rapidité à laquelle la densité de la population diminue à mesure que la distance par rapport au quartier central des affaires augmente (la diminution, en pourcentage, de la densité de la population pour chaque kilomètre éloignant la région du quartier central des affaires);
3. la mesure R^2 , qui montre dans quelle mesure la distance par rapport au quartier central des affaires explique la densité de la population.

En général, les villes dont le développement est compact ont tendance à avoir un quartier central des affaires à forte densité (point d'intersection élevé), une baisse de densité rapide en fonction de la distance (pente prononcée) et une densité s'expliquant en grande partie par les variations de la distance (R^2 élevé). Ces tendances sont présentées sous formes graphiques aux volets A, B et C de la figure 69. Le tableau 36 montre aussi que le nombre de secteurs de recensement augmente avec le temps quand ils sont subdivisés en deux ou plusieurs secteurs de recensement (habituellement quand la population dépasse 10 000 habitants) ou que la RMR prend de l'expansion.

L'examen des données à un niveau de granularité plus fin révèle que la densité de la population dans le centre de Toronto vient tout juste seulement de passer devant celle de Montréal. Cette augmentation s'explique probablement par l'intensification des activités de construction de copropriétés dans le noyau de Toronto. Les données indiquent aussi ce qui suit :

- Montréal est la ville la plus compacte. Elle a une forte densité de population dans le quartier central des affaires, densité qui est toutefois à la baisse, et un modèle de développement qui s'explique largement par la distance par rapport au quartier central des affaires.
- Calgary et Edmonton affichent de faibles densités dans le quartier central des affaires, en déclin depuis quelques années. La distance n'explique pas leur structure (c'est-à-dire que leur aménagement est plutôt tentaculaire).
- À Toronto et à Vancouver, on observe une tendance à l'étalement urbain vers les régions. Les données de recensement révèlent cependant un renversement de cette tendance entre 2006 et 2016.

³⁵ On trouve des analyses plus anciennes et d'autres approches dans Bunting *et al.* (2006) et Filion *et al.* (2010).

³⁶ La courbe ajustée est $d_i = s_0 \exp \{-bx_i\}$ où d_i correspond à la densité de la population dans le secteur de recensement, i , x_i correspond à la distance du secteur de recensement par rapport au quartier central des affaires i , $\exp \{\cdot\}$ est une fonction exponentielle, et s_0 et b sont des paramètres estimés. D'autres approches sont expliquées dans McMillen (2010).

Tableau 35 : Estimation des rapports de densité de la population des grandes villes canadiennes

NOM DE LA RMR	ANNÉE	NOMBRE DE SECTEURS DE RECENSEMENT	POINT D'INTERSECTION (S_0)	PENTE (B)	QUALITÉ DE L'AJUSTEMENT (R^2)
Montréal	1991	749	12545,37	0,0813	0,33109
	1996	769	12537,31	0,08226	0,34356
	2001	862	12723,64	0,08348	0,36531
	2006	878	12720,66	0,0827	0,37658
	2011	921	12800,57	0,08318	0,39343
	2016	970	13249,94	0,08408	0,41898
Toronto	1991	812	10008,79	0,05701	0,2826
	1996	813	10228,37	0,05444	0,26038
	2001	932	10912,63	0,05012	0,2215
	2006	1003	10671,86	0,04775	0,22596
	2011	1088	11357,76	0,04637	0,19827
	2016	1151	13317,12	0,05453	0,21163
Calgary	1991	153	3408,87	0,05101	0,10393
	1996	153	3351,66	0,04852	0,09756
	2001	193	3348,28	0,03626	0,07013
	2006	203	3507,48	0,0448	0,10589
	2011	248	3380,66	0,0337	0,07117
	2016	253	3507,64	0,02914	0,0601
Edmonton	1991	195	3081,59	0,05028	0,17162
	1996	196	2866,19	0,04504	0,16426
	2001	211	3087,6	0,04796	0,1792
	2006	229	3195,45	0,05153	0,17934
	2011	252	3301,66	0,0524	0,19073
	2016	272	3344,84	0,04662	0,19724
Vancouver	1991	299	8330,04	0,10463	0,28621
	1996	299	8667,81	0,09463	0,27821
	2001	387	8786,74	0,0711	0,27926
	2006	410	9287,96	0,07025	0,27143
	2011	457	9682,21	0,06082	0,2398
	2016	478	10585,69	0,06671	0,24465

Source : SCHL (calculs fondés sur les données de recensement de Statistique Canada)

Figure 65 : Cartes de la densité de la population

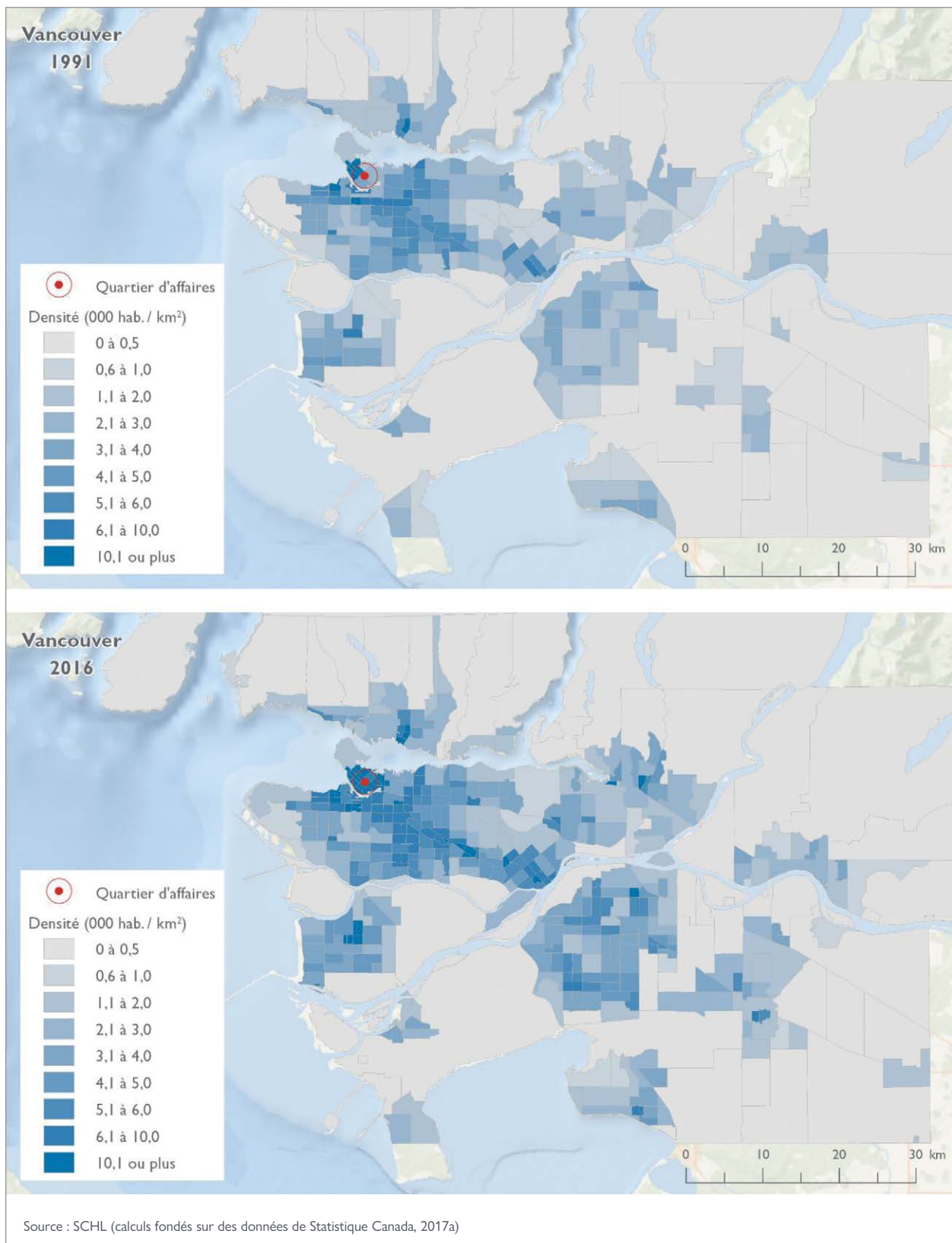


Figure 65 : Cartes de la densité de la population (suite)

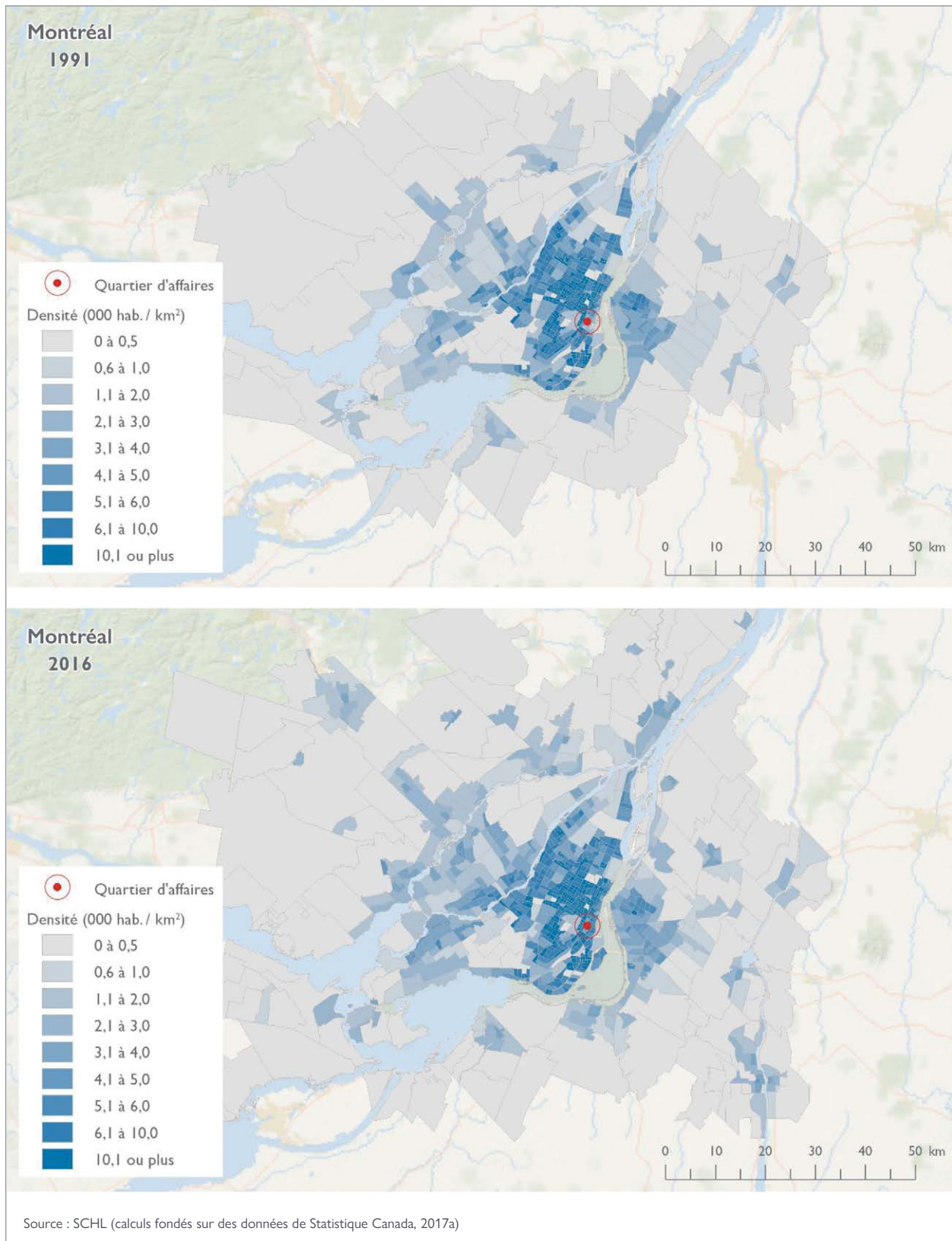


Figure 65 : Cartes de la densité de la population (suite)

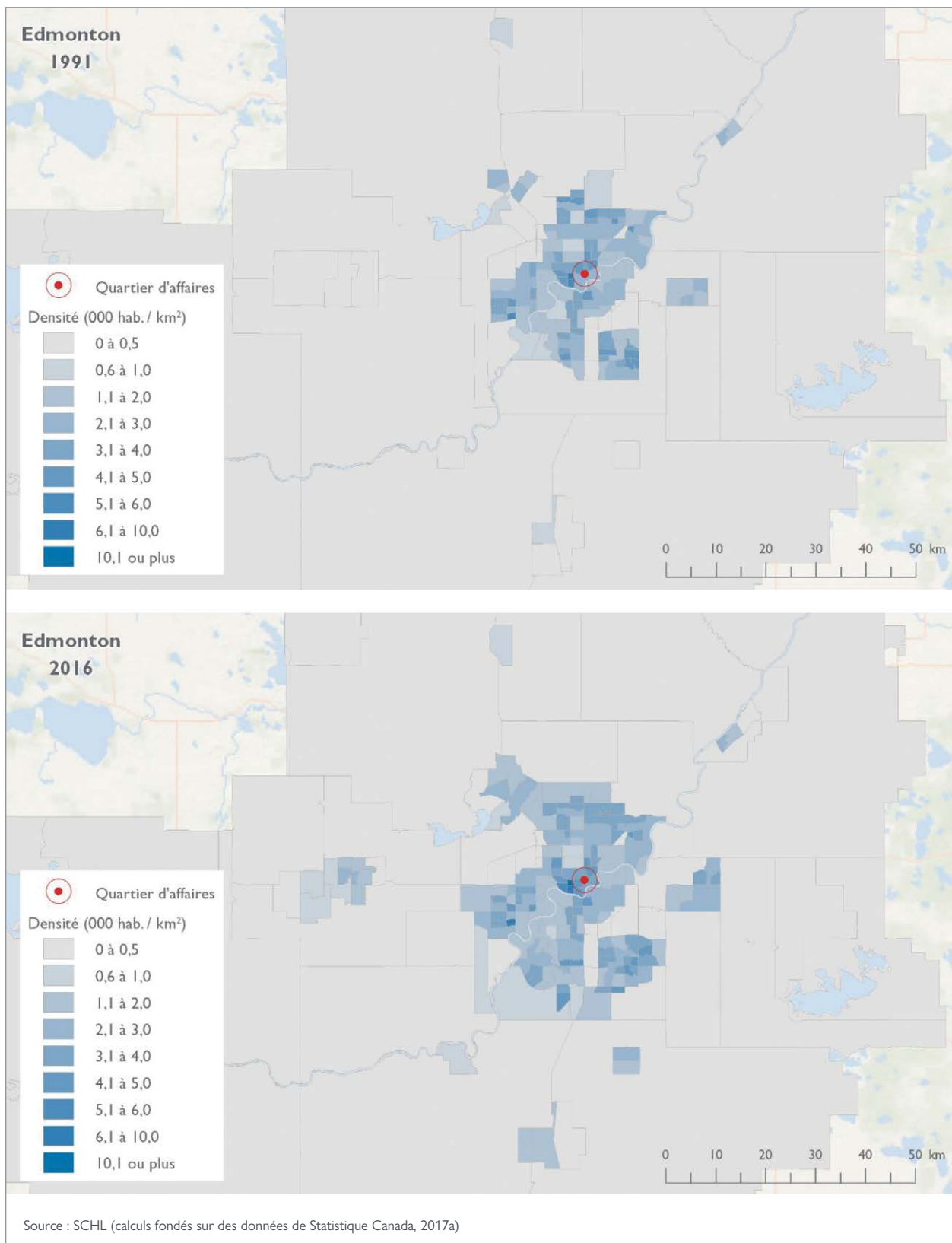


Figure 65 : Cartes de la densité de la population (suite)

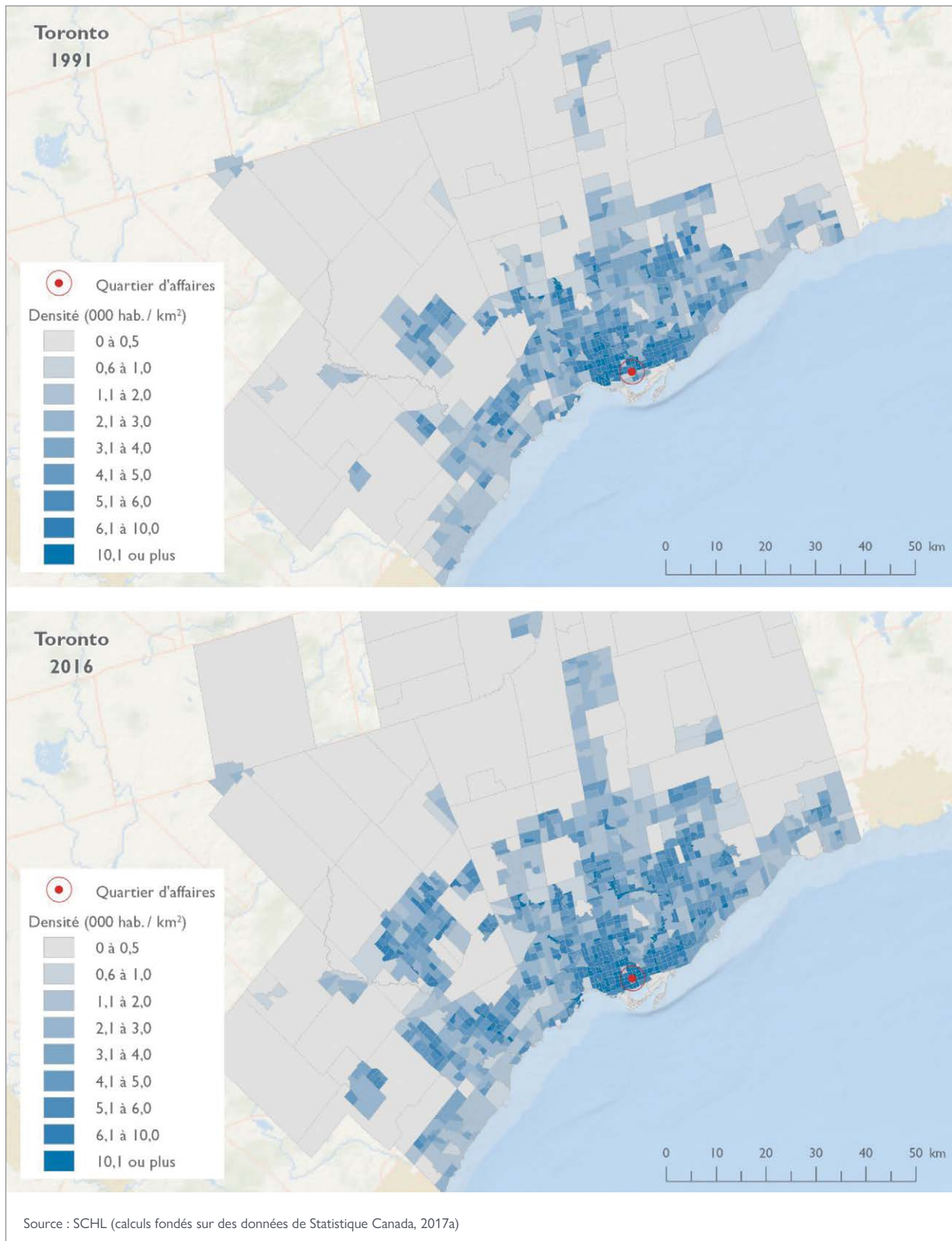


Figure 65 : Cartes de la densité de la population (suite)

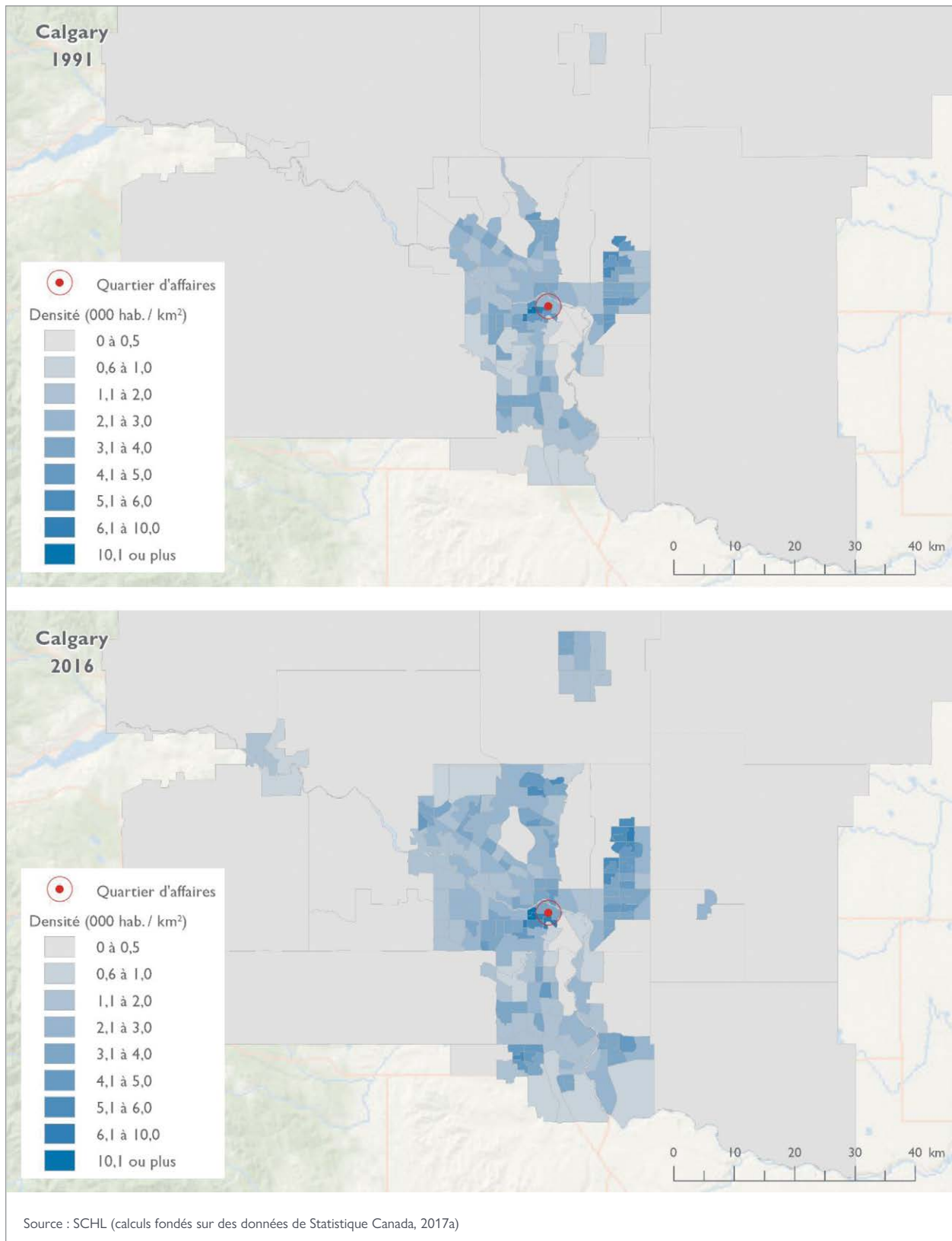
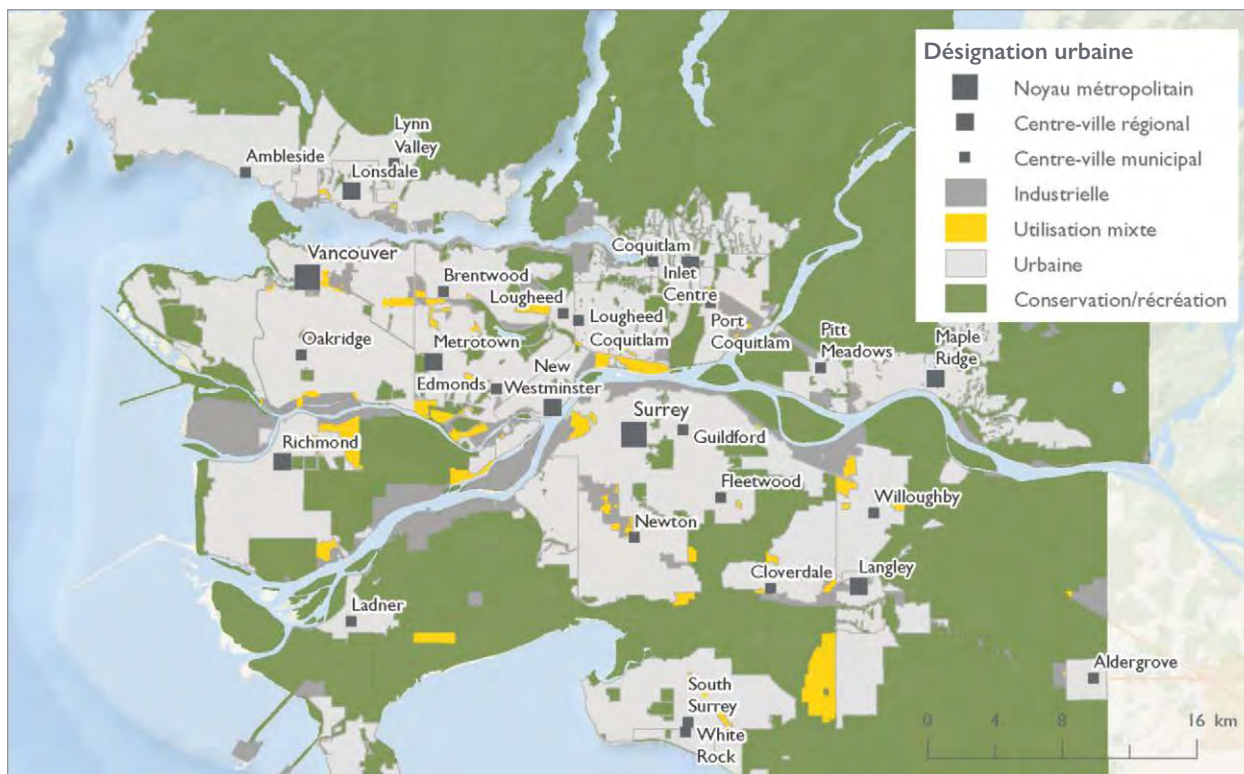
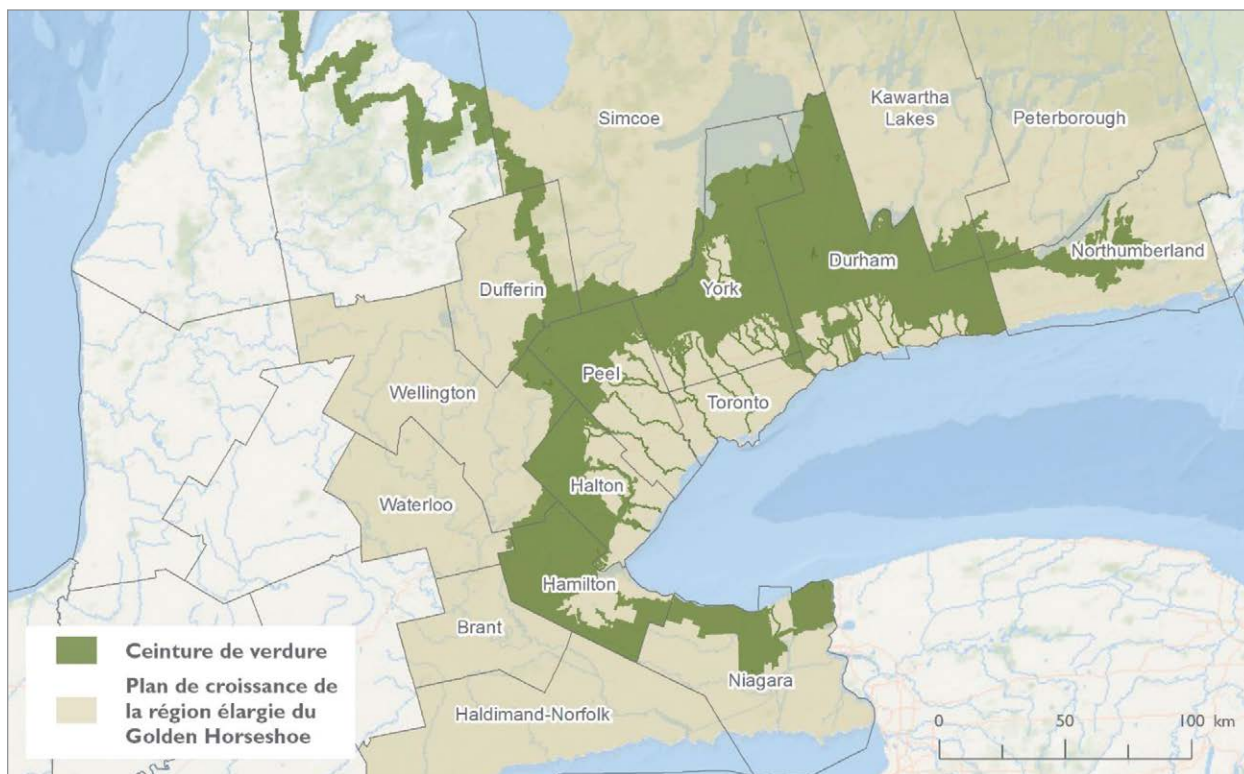


Figure 66 : Utilisation du sol par région – Grand Vancouver



Source : Metro Vancouver (2016)

Figure 67 : Zone du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe



Sources : Ministère des Affaires municipales de l'Ontario (2015) et Statistique Canada (2016)

Figure 68 : Densité de la population par secteur de recensement et courbe cubique estimée

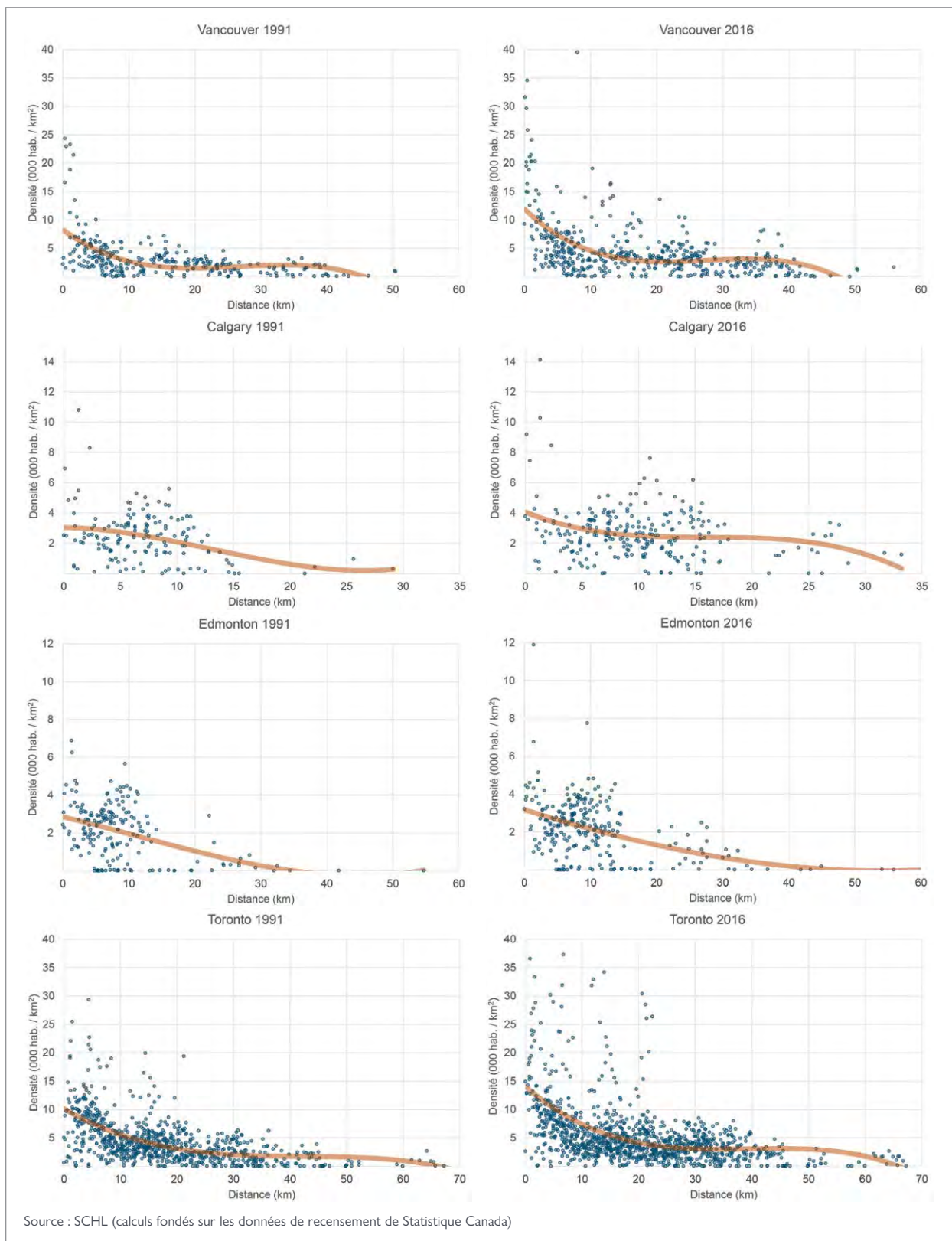


Figure 68 : Densité de la population par secteur de recensement et courbe cubique estimée (suite)

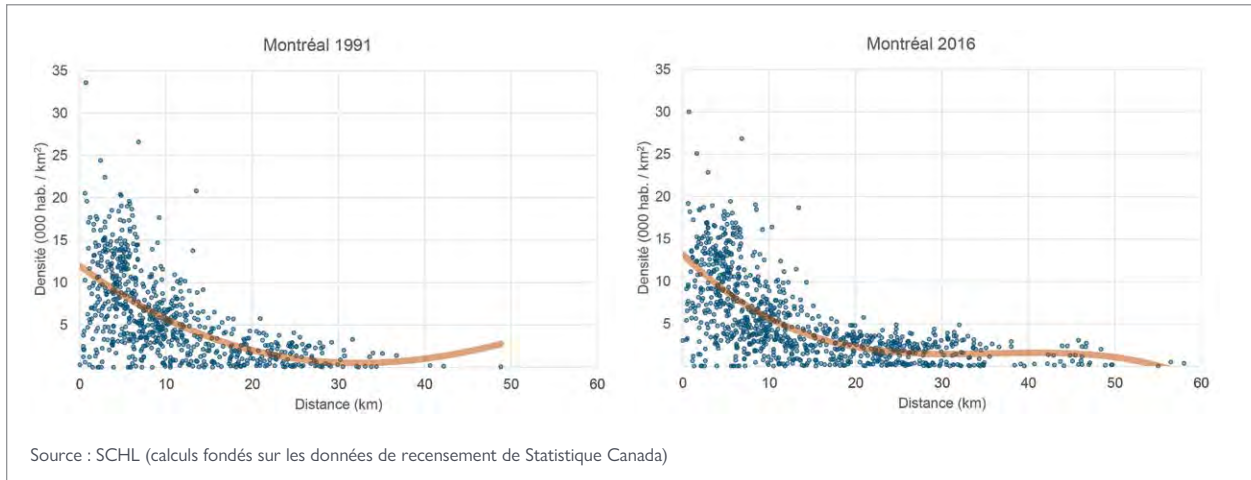
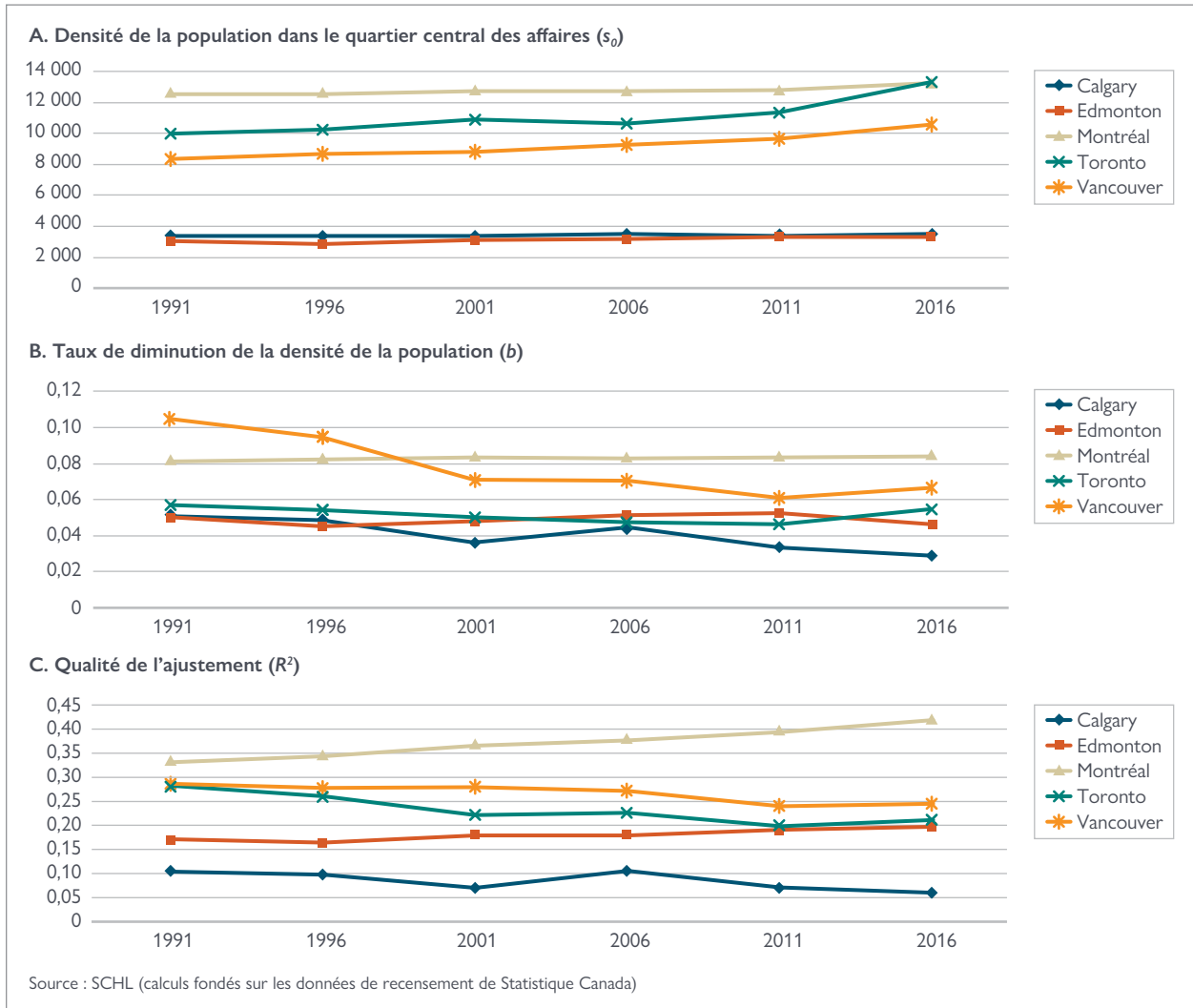


Figure 69 : Évolution des rapports de densité de la population des grandes villes canadiennes



10.5 DONNÉES INTERNATIONALES DE L'OCDE

Dans le *Panorama des régions de l'OCDE*, l'OCDE publie des analyses détaillées dans le cadre de ses efforts visant à mieux comprendre comment les régions et les villes contribuent à la croissance économique nationale et au bien-être (OCDE, 2016a). Afin d'améliorer la comparabilité internationale des données, l'OCDE a élaboré des définitions communes des zones urbaines en fonction des données géographiques fournies par les pays membres (OCDE, 2011). Le bien-être est couvert par divers indicateurs allant des revenus et de l'emploi à la santé et au logement, en passant par l'environnement et l'engagement civique. Il apparaît clairement que l'on pourrait étudier ces données de plus près et s'appuyer sur l'expérience internationale afin de mieux comprendre les politiques.

Les données de l'OCDE font cependant aussi ressortir les difficultés inhérentes à la comparaison et à la normalisation à l'échelle internationale. Au tableau 36, le classement des villes canadiennes et de la densité de population, d'après les données de l'OCDE, diffère de celui de la figure 64, qui s'appuyait sur les données de Statistique Canada, parce que l'OCDE a ajusté les données canadiennes pour faciliter la comparaison internationale (OCDE, 2016b).

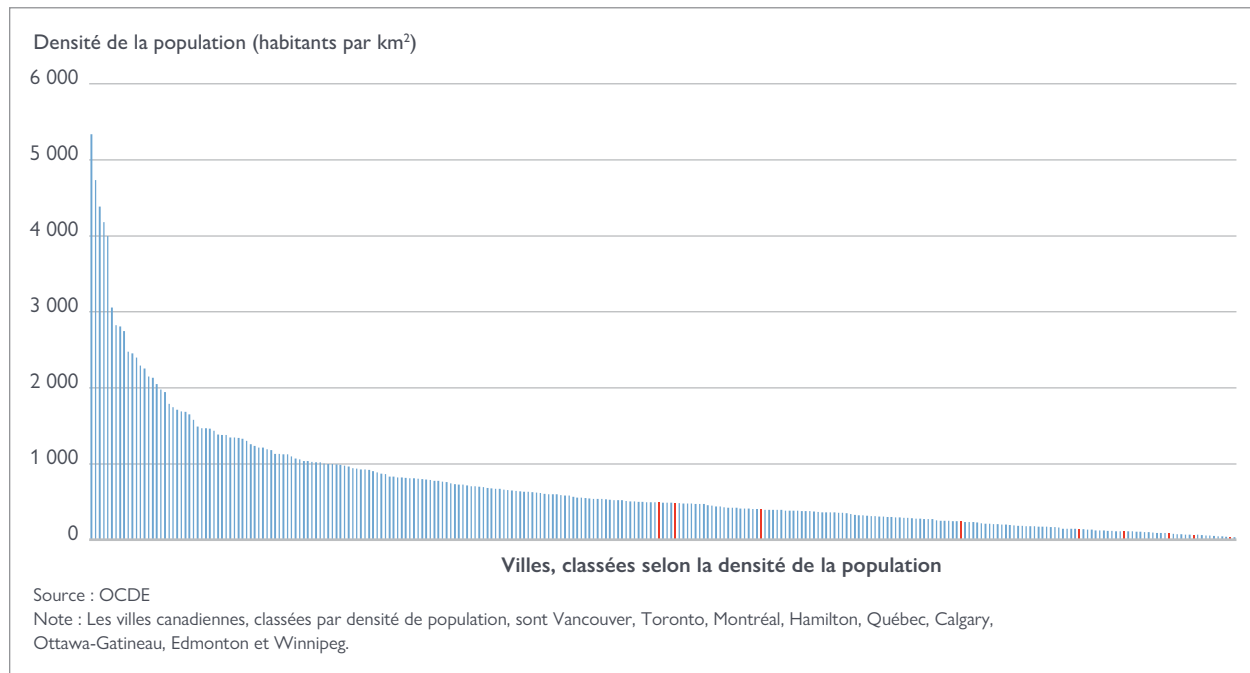
Le tableau 36 indique aussi que la densité de la population des villes canadiennes est assez faible comparativement à celle d'autres grandes villes internationales : manifestement, les villes du monde témoignent d'un vaste éventail d'histoires, d'âges et de stades de développement. Cela est illustré à la figure 70, qui montre la densité de la population des 281 plus grandes régions métropolitaines de la base de données de l'OCDE, avec les villes canadiennes en rouge. Comme il est mentionné à la section 10.2 ci-dessus, les données laissent entendre que certaines villes considérées comme des endroits où il fait très bon vivre ont aussi une forte densité de la population, dont Barcelone.

Tableau 36 : Densité de la population de certaines régions métropolitaines

RANG (SUR 281 RÉGIONS MÉTROPOLITAINES)	RÉGION MÉTROPOLITAINE	DENSITÉ DE LA POPULATION (HABITANTS PAR KM ²)
1	Séoul Incheon	5338,72
4	Tokyo	4181,17
5	Mexico	3999,52
6	La Haye	3054,86
7	Barcelone	2824,24
20	Londres	1791,85
23	New York	1691,35
60	Paris	995,74
140	Vancouver	489,7
144	Toronto	482,02
154	Melbourne	439,49
165	Montréal	400,85
167	Sydney	395,83
253	Calgary	113,61
271	Edmonton	64,77

Source : OCDE

Figure 70 : Densité de la population des 281 régions métropolitaines de l'OCDE – villes canadiennes en rouge



10.6 LACUNES DANS LES DONNÉES

10.6.1 Densité de la population

Au niveau brut, les données examinées ci-dessus dressent un portrait assez juste de la situation des différentes villes canadiennes. Pour réaliser une analyse plus détaillée, toutefois, il faudrait recourir aux densités nettes. Hess et Sorensen (2015) révèlent qu'à Toronto un nombre de plus en plus élevé d'espaces ont été consacrés aux parcs et aux rues au cours des dernières décennies, et une image différente se dégage de l'analyse détaillée : les densités nettes n'ont pas diminué autant que les densités brutes au fil du temps. Comme le soutiennent Hess *et al.* (2007), « il faut des définitions et des données uniformes pour l'ensemble de la région si l'on veut bien comprendre les tendances en matière de densité de la population et de l'emploi, d'utilisation des terrains, de modèles d'aménagement et de problèmes de logement ».

L'analyse serait simplifiée si la taille des secteurs de recensement était fixe, mais, à l'heure actuelle, les secteurs de recensement sont redéfinis et parfois subdivisés, ce qui complique l'analyse des séries chronologiques et des données en panel (Martin *et al.*, 2002).

10.6.2 Indicateurs multiples de croissance urbaine

La mesure adoptée dans le présent chapitre est la densité de la population. À l'évidence, on peut examiner l'évolution des villes sous différents angles, notamment sous celui de la diversité de l'utilisation et de l'accessibilité des terrains, des différents types de logements et de l'accès au réseau des rues (Hess et Sorensen, 2015). Bento *et al.* (2005), par exemple, laissent entendre qu'il faudrait adopter une approche intégrée pour réduire l'utilisation de l'automobile. Même si des facteurs individuels – la centralisation de la population, l'équilibre entre l'emploi et l'habitation, la forme de la ville et la densité routière – sont responsables en partie de l'utilisation de l'automobile, ce sont leurs effets combinés qui ont véritablement un impact. Ainsi, si on adopte les caractéristiques de Boston plutôt que celles d'Atlanta, on diminue le nombre de kilomètres parcourus annuellement de 25 %.

Selon Clifton *et al.* (2008), les données disponibles permettraient aux économistes, aux planificateurs en transport, aux urbanistes et aux concepteurs de travailler ensemble, mais tant de mesures disparates sont utilisées pour réaliser les mêmes concepts qu'il faudrait normaliser davantage les définitions opérationnelles et les protocoles de mesure pour faire avancer la recherche urbaine.

La densité de la population ne doit pas être interprétée seulement du point de vue économique présenté ici. Comme le remarquent Knaap *et al.* (2007), il est possible d'accroître considérablement les activités de recherche quantitative sur les modèles d'aménagement urbain. Ces recherches pourraient notamment porter sur la diversité de l'utilisation des terrains, les modèles de réseaux routiers, la proximité des bâtiments résidentiels par rapport aux infrastructures commerciales ainsi que leur accessibilité piétonnière.

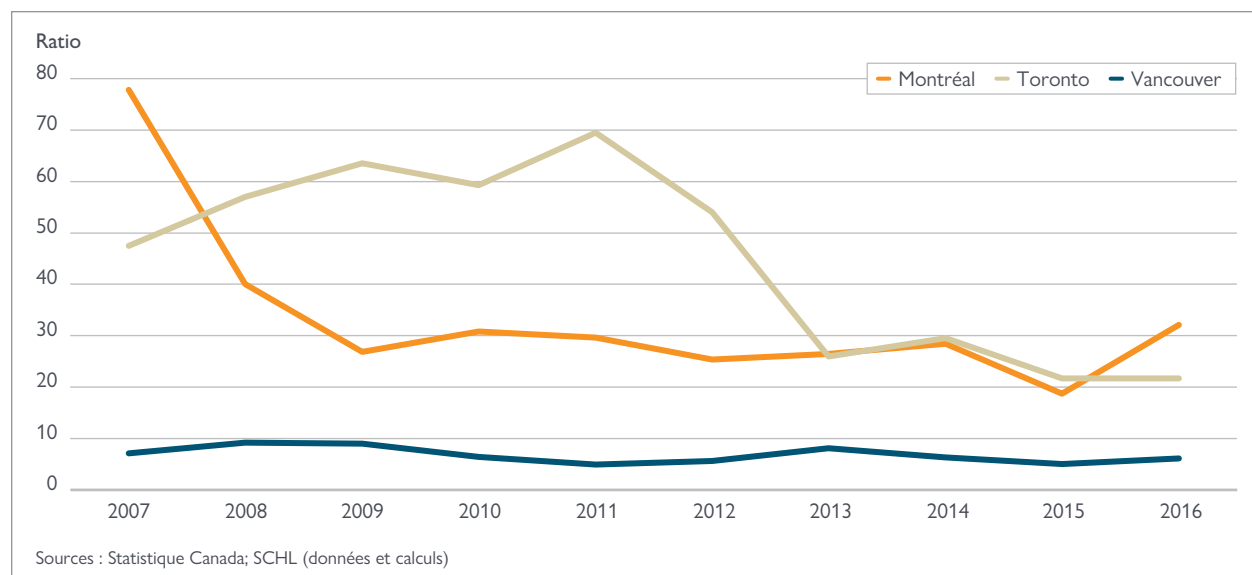
10.7 CONSÉQUENCES DE LA DENSIFICATION SUR LES PRIX DES TERRAINS

Toutes choses étant égales par ailleurs, une densité et une concentration plus élevées de logements dans les centres-villes entraînent généralement une hausse des prix des terrains. Ainsi, comme il est mentionné au chapitre 6, pour comprendre l'évolution du prix des habitations, il est essentiel de connaître le prix des terrains sur lesquels elles sont construites.

Le prix élevé des terrains incite à y construire des bâtiments de plus grande valeur, alors qu'idéalement il faudrait y construire des logements supplémentaires (accroître la densité), plutôt que des maisons individuelles plus chères. À l'heure actuelle, il est difficile d'obtenir des données sur la façon dont les terrains sont réaménagés, mais la SCHL a modifié son Relevé des mises en chantier et des achèvements de manière à recueillir des données sur les conversions et les démolitions afin de mieux comprendre ce phénomène.

Les données de Statistique Canada sur les permis de construire sont utilisées comme approximation. Chaque achèvement et chaque démolition requiert un permis. Si le ratio est de un achèvement pour chaque démolition, il est donc probable que les maisons individuelles soient remplacées par de plus grandes maisons individuelles. Un ratio élevé indiquerait une densification accrue, comme si les maisons individuelles étaient remplacées par des immeubles en copropriété. Les données de la figure 71 indiquent que le taux de densification est relativement élevé à Toronto et à Montréal, mais beaucoup plus faible à Vancouver.

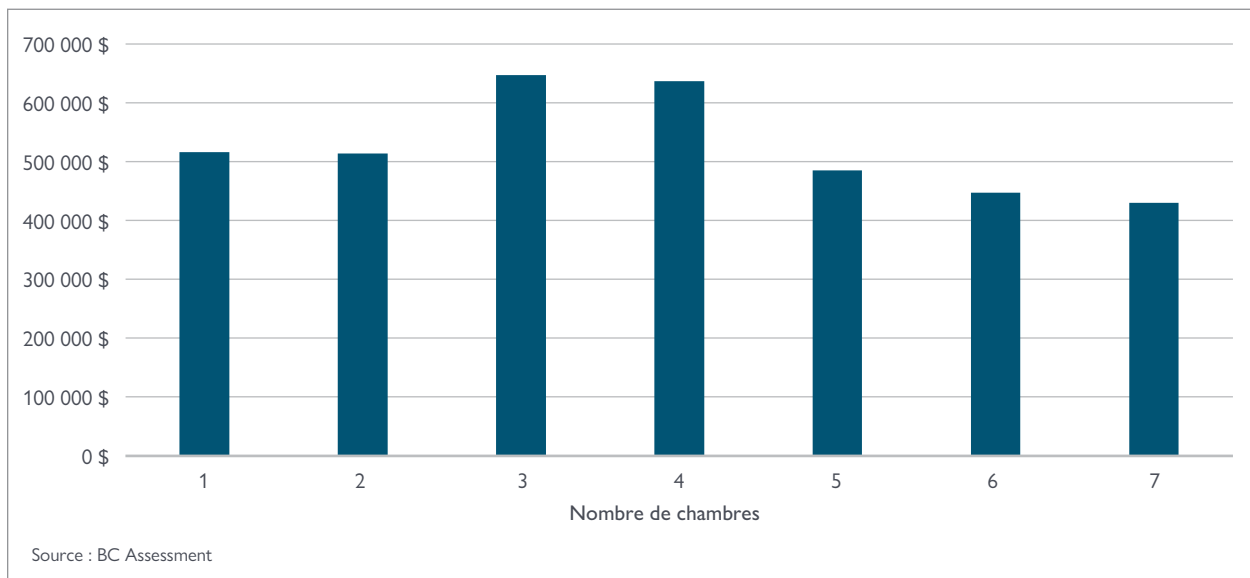
Figure 71 : Ratio achèvements-démolitions annuel



Comme il est mentionné dans l'introduction du présent chapitre, l'imposition de contraintes foncières n'entraîne pas forcément une augmentation des prix des habitations, mais l'impératif de densification peut aller à l'encontre de ce que veulent les ménages. Les analyses économiques indiquent que la demande d'aires privées croît à mesure que les revenus augmentent (la demande est élastique par rapport au revenu). Des analyses effectuées en Angleterre, par exemple, indiquent une élasticité relativement élevée de la demande en matière d'espace intérieur et de jardins par rapport aux revenus (Cheshire et Sheppard, 1998). Rouwendal et van der Straaten (2008) ont examiné les données sur les villes néerlandaises et ont constaté que la volonté de payer pour des parcs et des jardins publics augmente avec le revenu, mais pas aussi rapidement que pour les espaces résidentiels privés. La hausse générale des revenus exacerbera la concurrence pour l'espace, ce qui provoquera un accroissement de la demande de maisons individuelles si les autres formes de logement ne répondent pas aux désirs des ménages.

Plus les ménages vieillissent, ont des revenus plus élevés et agrandissent leur famille, plus ils sont susceptibles de vouloir déménager dans des habitations plus grandes, comptant peut-être trois chambres. Il semble cependant y avoir une lacune dans le marché pour les gens qui souhaitent passer d'une habitation dotée de deux chambres à une qui en compte trois, notamment parce qu'il y a relativement peu de copropriétés de trois chambres. La figure 72 montre le prix des logements dans la ville de Vancouver divisé par le nombre de chambres (« logement » comprend tous les types de logements, y compris les maisons individuelles et les appartements). En l'absence de frictions sur le marché, on pourrait s'attendre à des chiffres relativement constants. Pourtant, les données indiquent un écart marqué entre le prix des logements de deux chambres et celui des logements plus grands, soit 100 000 \$ pour une chambre supplémentaire. Cela semble indiquer une pénurie de logements de trois chambres – et une forte disposition à payer pour ces logements –, mais aussi une pénurie de logements adéquats pour certains ménages à Vancouver. Même en l'absence de données comparables pour Toronto, nous soupçonnons que c'est le même portrait pour cette dernière.

Figure 72 : Prix moyen d'une habitation par chambre à Vancouver en 2016, tous types de logements



10.8 CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons examiné la densité de la population au cours des dernières décennies dans les cinq grands centres à l'étude. Les villes de Toronto et de Vancouver ont modifié leur stratégie d'aménagement et font maintenant la transition vers un aménagement plus compact. Montréal est depuis longtemps la ville la plus compacte au Canada.

Une densité accrue comporte son lot de défis parce que les acheteurs pourraient avoir l'impression qu'il est moins agréable de vivre dans des villes plus denses. La recherche que nous avons commandée à *Urban Strategies* semble indiquer que c'est toujours le cas aujourd'hui, si la conception est novatrice. Par contre, des données obtenues pour Vancouver laissent entendre qu'il reste difficile d'offrir en quantité suffisante les logements souhaités par les ménages canadiens. Nous insistons sur le fait que ce problème n'est pas propre à Vancouver; il est présent dans bien des villes du monde.

ANNEXE : MÉTHODOLOGIE DU SYSTÈME D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG)

Calcul de la densité de la population

La population par secteur de recensement (SR) provient des ensembles de données du recensement qui se trouvent sur la [page de téléchargement](#) pour chaque année de recensement disponible. On y trouve le numéro de l'article dans le catalogue : 95F0171X, 95F0183XDB, 93F0050XCB2001011, 94-575-XCB2006005, 98-311-XCB2011010 et 98-400-X2016005.

Les fichiers des limites des SR proviennent de la [page de téléchargement](#) des fichiers des limites pour chaque année de recensement disponible. Nous avons obtenu les fichiers des limites des SR des années précédentes en faisant une demande à l'adresse [infogeo](#).

« Il existe deux types de fichiers des limites : les fichiers des limites cartographiques et les fichiers numériques des limites. Les fichiers des limites cartographiques représentent les régions géographiques en se servant seulement de la masse terrestre principale du Canada et de ses îles côtières. Les fichiers numériques des limites représentent la totalité des régions géographiques, y compris la zone des eaux côtières. Les fichiers des limites utilisent la projection conique conforme de Lambert. Les fichiers des limites utilisant la projection géographique (coordonnées de latitude et de longitude) sont disponibles sur demande. »

Les fichiers des limites reçus n'étaient pas tous du même type et utilisaient différents systèmes de coordonnées (ou aucun). Ils ont été normalisés de manière à représenter la limite cartographique. Ils ont tous été transformés en un système de coordonnées fondé sur la projection de surface égale d'Albers pour assurer l'exactitude du calcul en unités de mesure linéaire (mètres).

La population a été ajoutée aux fichiers des limites, et la densité de la population a été calculée selon la surface en mètres carrés de chaque SR. Elle a ensuite été présentée sous forme de densité de population par kilomètre carré.

Distance entre le secteur de recensement et le quartier central des affaires

La distance entre chaque SR et le quartier central des affaires de la RMR a été obtenue en convertissant le polygone représentant les limites de chaque SR en un point représentant son centre (à l'intérieur du polygone). Les emplacements actuels du quartier central des affaires ont été déterminés à partir d'une source enrichie par les utilisateurs (ex. : Wikipédia), comme on le voit ci-dessous; ils n'ont pas été rajustés en fonction du mouvement chronologique des années précédentes. La distance en ligne droite (à vol d'oiseau) a été calculée dans le SIG.

Le système de coordonnées décrit ci-dessus a servi à calculer les distances. Même s'il n'est pas optimisé pour le calcul des distances, ce système de coordonnées est suffisamment large (pour l'ensemble du Canada), et la latitude des RMR est suffisamment proche des parallèles standards pour que la distorsion par rapport à la distance soit négligeable. Le rapport entre la densité de la population et la distance qui en résulte a été positionné en fonction de chaque année de recensement pour laquelle des données ont été préparées.

Tableau 37 : Définir le quartier central des affaires

RMR	LONGITUDE	LATITUDE	POSITIONNEMENT DE LA RUE
Vancouver	-123,1222	49,2798	Granville St., entre les rues Smithe et Nelson
Calgary	-114,0632	51,0446	Centre St. South à l'angle de 9 Ave SW
Edmonton	-113,4904	53,5462	103a Ave NW à l'angle de 100 St. NW
Toronto	-79,3817	43,6519	Queen St. W à l'angle de Bay St.
Montréal	-73,5674	45,5019	Boul. René-Lévesque Ouest au coin de la rue University

Calcul de la densité des mises en chantier

Les mises en chantier d'habitations (voir les définitions ci-dessous) ont été extraites des tableaux standards publiés par la SCHL dans son [Portail de l'information sur le marché de l'habitation](#) pour les années 2012 à 2016. Les données ont été extraites pour les SR, et le nombre de logements neufs pour la période de cinq ans a été additionné à partir des cinq tableaux annuels. Cette opération a été effectuée pour deux catégories : « Tous les marchés visés » et « Appartements seulement ». Le nombre de logements sur cinq ans a été ajouté au fichier des limites des SR de 2016 afin d'obtenir la surface et la distance du quartier central des affaires. La densité des mises en chantier a été calculée selon le nombre de logements par kilomètre carré. Le rapport entre la densité et la distance du nombre de logements sur cinq ans a ensuite été positionné en fonction du rapport entre la densité et la distance de la population de 2011. Le nombre absolu de logements par secteur de recensement (SR) a également été positionné en fonction de la distance par rapport au quartier central des affaires de chaque RMR.

Définitions des termes de l'enquête

Dans le contexte du Relevé des mises en chantier et des achèvements, un *logement* est un local d'habitation distinct et autonome, muni d'une entrée privée donnant directement sur l'extérieur ou dans un vestibule, un corridor ou un escalier commun à l'intérieur de l'immeuble. On doit pouvoir utiliser cette entrée sans traverser un autre logement.

Dans le contexte du Relevé des mises en chantier et des achèvements, la *mise en chantier* est le moment où commence la construction de l'immeuble. Il s'agit en général du stade auquel la semelle de béton est entièrement coulée, ou de tout stade équivalent pour les bâtiments sans sous-sol.

11 Économies d'agglomération, inégalité des revenus et de la richesse, et logement

OBJECTIFS :

- Examiner les résultats des recherches internationales sur les variations économiques dans les villes. Jusqu'à maintenant, le présent rapport s'est surtout attardé aux villes ou aux RMR, mais les études économiques visant les villes sont limitées au Canada.
- Examiner le rôle des recherches liées au logement dans le cadre d'une analyse générale de l'économie urbaine.
- Étudier les résultats de recherches sur les interactions possibles entre les différents aspects de l'histoire récente des villes mondiales, notamment le développement économique, la hausse des prix des habitations et l'accentuation des inégalités.
- Souligner la fluidité croissante des choix des entreprises et des ménages ainsi que l'assouplissement connexe des systèmes et des décisions en matière d'habitation qui sera nécessaire.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Les économies d'agglomération étant puissantes, la taille des villes peut être trop petite. Cependant, puisque ces forces y sont aussi très localisées, la dispersion dans une ville de l'activité économique de certains secteurs d'activité peut freiner la croissance économique.
- Ces variations sont susceptibles de créer une richesse importante et d'aggraver l'inégalité des revenus. L'utilisation de cette richesse pour préserver les systèmes actuels de l'habitation accroîtra vraisemblablement les pressions exercées sur les prix des habitations, ce qui accentuera encore plus l'inégalité de la richesse.
- Une mauvaise compréhension de ces variations pose des risques lors de la conception de politiques.

11.1 INTRODUCTION

Jusqu'à maintenant, le présent rapport a surtout porté sur le logement à l'échelle des villes (ou des RMR), mais il faut creuser plus loin pour comprendre certaines des forces en jeu et leurs incidences. Les choix en matière de logement sont aussi fonction des tendances structurelles de l'ensemble de l'économie, qui interagissent avec la dynamique spatiale des villes. Il faudra procéder à une analyse plus microéconomique de ces enjeux primordiaux et intégrer l'étude du marché de l'habitation à un programme général de recherche sur l'économie urbaine.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les villes sont des foyers d'innovation qui attirent des travailleurs hautement qualifiés et où les inégalités et les prix des habitations sont en croissance. Ces tendances, qui semblent étroitement liées, ne sont cependant pas encore bien comprises³⁷. Le présent chapitre rapporte certains faits saillants extraits des plus récentes recherches universitaires, qui sont principalement internationales, sur la dynamique des villes.

³⁷ Duranton et Puga (2014) concluent, par exemple, que la structure spatiale de la décentralisation de l'emploi est peu connue.

Malheureusement, au Canada, les recherches universitaires sur ces sujets sont limitées, peut-être parce que les données économiques détaillées et fiables sur les villes y sont rares. Par conséquent, nous voulons souligner qu'il est possible que ce qui se passe dans d'autres pays ne s'applique pas en l'occurrence³⁸. Étant donné les différences entre les villes canadiennes et américaines — les villes canadiennes ont maintenu le dynamisme des centres urbains, comparativement à la dégénérescence urbaine observée dans certaines villes américaines, par exemple —, nous devons entreprendre de nouvelles recherches pour pouvoir formuler des conseils stratégiques pour le Canada. Le présent chapitre fait donc état des secteurs canadiens où les besoins en matière de recherche sont pressants et souligne les risques stratégiques en l'absence de ces renseignements.

11.2 ÉCONOMIE ET VILLES³⁹

Les villes prospères sont animées par de puissantes *économies d'agglomération*. Ce phénomène englobe la myriade d'interactions dans les villes qui les rendent productives, notamment la présence d'un bassin de riches talents qui favorise la concurrence en matière d'emplois, les interactions fortuites entre différents concepteurs et ingénieurs et la facilité de diffusion de renseignements⁴⁰. Ces économies sont fortes : elles sont au cœur des quartiers financiers qui stimulent le développement de New York et de Londres, ainsi que la réussite de Silicon Valley en Californie. Bien qu'il s'agisse là des exemples les plus connus, les effets d'agglomération sont au centre des villes modernes.

D'ailleurs, de nombreuses villes ont pour but d'exploiter ces forces pour créer des grappes d'innovation dynamiques. Les pôles d'innovation ont incité la jeunesse montante à se regrouper pour concevoir de nouvelles technologies pouvant être extrêmement bénéfiques pour leurs créateurs. Dans certains cas, la collaboration à ces projets rehausse l'importance des contacts personnels. Certains types d'économies d'agglomération gagnent peut-être en importance. À titre d'exemple, Grieser *et al.* (2016) constatent que les secteurs plus risqués et plus complexes sont ceux qui profitent le plus des retombées du savoir. Le risque ou la complexité au sein d'un secteur entraîne généralement le regroupement des sièges des entreprises et de leurs activités à valeur ajoutée, comme la recherche et l'innovation. Le partage de locaux avec des entreprises connexes facilite la communication et l'échange de renseignements personnels. La densification des structures urbaines favorise les interactions en face à face et le partage du savoir, réduisant ainsi l'incertitude inhérente aux projets, ce qui est d'autant plus important pour les secteurs plus complexes dans des environnements relativement plus incertains.

Les entreprises peuvent tirer des avantages substantiels des économies d'agglomération. Toutefois, ces avantages peuvent être sous-alimentés dans un marché totalement libre, puisque rien ne pousse les entreprises à apporter ces avantages d'agglomération; les entreprises nouvellement établies peuvent simplement profiter du bassin de talents existant. Ainsi, les autorités ont un rôle à jouer dans le soutien aux entreprises au sein de ces regroupements, notamment en favorisant l'enseignement supérieur. En outre, il ressort surtout que les villes peuvent être trop petites⁴¹. Ahrend *et al.* (2017) remarquent que la productivité de la main-d'œuvre s'accroît selon la taille de la ville, et que les villes influent sur les résultats économiques au delà de leurs limites.

Puisque ces économies d'agglomération peuvent différer d'un secteur à l'autre, leurs avantages pour l'économie locale peuvent varier en fonction de la structure industrielle d'une ville. Les contacts personnels étant impératifs dans certains secteurs des services financiers et commerciaux, leurs économies d'agglomération sont très localisées, proches de

³⁸ Des travaux de recherche comme ceux de Beach (2016) ont permis de constater, par exemple, que les tendances en matière d'inégalité diffèrent entre le Canada et les États-Unis; il est probable que la dynamique locale du comportement des immigrants soit différente entre ces deux pays.

³⁹ Comme il en a été brièvement question au chapitre 5, les économistes disposent d'un cadre de base pour examiner l'économie d'une structure urbaine (le modèle d'Alonso-Muth-Mills). La majeure partie de la discussion ici s'appuie sur ce cadre de base et sur des avancées récentes dans la littérature.

⁴⁰ Ces économies d'agglomération sont étudiées dans de nombreux articles, comme ceux de Glaeser (1998) et de Rosenthal et Strange (2004).

⁴¹ Les désavantages des villes, comme la congestion, seront examinés au chapitre suivant.

Wall Street ou de Bay Street, par exemple. La proximité immédiate peut ne pas être aussi essentielle dans le secteur de la haute technologie, de sorte que l'étalement est un peu plus grand à Silicon Valley, tandis qu'à Calgary et à Edmonton, où les entreprises liées aux secteurs pétrolier et gazier nécessitent une grande superficie, les effets d'agglomération sont encore plus dispersés (voir le chapitre précédent). Ahlfeldt et al. (2015) ont profité à la fois des données détaillées sur Berlin et de l'expérience naturelle de la réunification de la ville pour évaluer attentivement l'ampleur des forces d'agglomération, en tenant compte de la présence de commodités locales. Leurs résultats indiquent que les externalités de la production sont considérables, quoique très localisées.

Glaeser (1998) affirme que, comme pour l'accès aux idées et aux travailleurs, les entreprises choisissent leur emplacement en fonction des coûts des terrains et des économies réalisées sur les frais de transport des intrants et des extrants. Les produits devenant plus virtuels que matériels, les économies sur les frais de transport ne sont peut-être plus aussi importantes qu'elles l'ont déjà été; les usines de fabrication se sont donc généralement éloignées des villes. Les entreprises utilisant intensivement les terrains (les magasins à grande surface ayant un vaste parc de stationnement ou les grandes usines de fabrication) sont aussi susceptibles de quitter les centres-villes où le coût des terrains est élevé — c'est-à-dire d'opter pour la *décentralisation* —, alors que les entreprises de services ayant beaucoup de contacts personnels pendant lesquels des idées peuvent être communiquées favoriseront probablement la *centralisation*. Glaeser et Kahn (2001) observent que les entreprises qui comptent plus de travailleurs qualifiés et qui sont davantage axées sur les technologies de l'information (TI) tendent à être centralisées. Par conséquent, les tendances en matière d'emplois ont évolué, certains demeurant au centre-ville et d'autres migrant vers les municipalités de banlieue (Niu et al., 2015). Baum-Snow (2017) estime que ces forces s'exercent à des échelles très locales (dans des zones plus petites que les RMR). Les entreprises dans certains secteurs, notamment celui des services financiers, sont attirées vers les centres-villes, tandis que les détaillants déménageront pour se rapprocher des consommateurs. D'autres entreprises déménagent dans les villes de banlieue pour économiser sur les coûts des terrains. Rossi-Hansberg et al. (2009), qui ont examiné les données locales aux États-Unis, montrent que les centres-villes deviennent des pôles de gestion et d'administration. Les usines de production déménagent de plus en plus dans les villes de banlieue où les prix des terrains sont plus bas, ce qui a aussi des incidences sur les tendances en matière d'emplois et de déplacements.

Ces tendances expliquent peut-être en partie les résultats de Behrens et Bougna (2015), qui ont examiné les structures de localisation des entreprises manufacturières canadiennes. Le secteur manufacturier au Canada est moins centralisé que dans d'autres pays et il s'est même décentralisé. Une fois de plus, ces auteurs constatent que les structures diffèrent d'une entreprise à l'autre : les entreprises de fabrication de machines, d'ordinateurs et de produits électroniques sont grandement localisées, contrairement à celles de fabrication de produits du bois et de produits du pétrole et du charbon. Leurs données se limitent cependant au secteur manufacturier; elles ne couvrent pas le secteur tertiaire. À Toronto, l'Institut urbain du Canada (IUC) a conclu que « les sièges sociaux, les maisons d'édition et les sociétés d'ingénierie ont essentiellement déménagé dans les régions suburbaines, parfois ailleurs dans la cité de Toronto, mais principalement dans la région du « 905 ». La majeure partie des entreprises restantes sont dans le secteur des services financiers ou y sont liées » (IUC, 2011).

Lacune dans les données et les recherches. Une lacune importante dans les données et les recherches au Canada est donc l'analyse détaillée de l'évolution des lieux d'emploi par secteur d'activité et de leur incidence sur les décisions des ménages au sujet de leur lieu de résidence.

11.3 COMPÉTENCES ET SALAIRES

Les économies d'agglomération dans les villes permettent aux entreprises de verser des salaires plus élevés. Selon De La Roca et Puga (2017), trois raisons expliquent pourquoi les entreprises sont prêtes à payer de meilleurs salaires dans les grandes villes : 1) les économies d'agglomération qui sont associées aux grandes villes, 2) les travailleurs plus productifs qui choisissent de s'y établir et 3) les économies d'apprentissage dynamique qui permettent aux travailleurs d'y acquérir une précieuse expérience. Ils ont conclu, à partir de données espagnoles, que les premier et troisième effets sont les plus importants. Par conséquent, les travailleurs conservent leurs acquis lorsqu'ils déménagent ailleurs. Aux États-Unis, Baum-Snow et Pavan (2013) ont aussi trouvé peu d'indices concernant la deuxième raison.

La mesure dans laquelle les salaires sont plus élevés peut dépendre de la prévalence de certains secteurs d'activité. En présence accrue d'entreprises pouvant réaliser des économies d'agglomération importantes, les salaires sont plus hauts et plus dispersés. C'est vraisemblablement plus souvent le cas dans les grandes villes où les secteurs des services financiers et de la haute technologie sont bien établis. Breaux *et al.* (2014), qui ont étudié les liens entre les revenus des Canadiens et une approximation de l'innovation, ont constaté que la répartition des gains est plus inégale dans les villes plus novatrices. Selon Brinkman (2014), qui a examiné les données américaines, même si la demande de travailleurs qualifiés avait augmenté dans la plupart des secteurs, ceux des finances et des services professionnels en particulier avaient de plus en plus concentré leurs travailleurs hautement qualifiés dans les grandes villes.

11.4 CHOIX DES MÉNAGES QUANT AUX CARACTÉRISTIQUES ET À L'EMPLACEMENT DE LEUR LOGEMENT

Il est évident que les ménages, à l'instar des entreprises, choisissent où ils s'établissent. Ils opteront généralement pour un logement proche de leur lieu de travail afin de réduire le plus possible leur temps de déplacement, mais ils valorisent aussi les commodités et les caractéristiques de leur logement. Leur revenu influera sur le type de logement qu'ils souhaitent occuper. Les ménages ayant un revenu plus élevé voudront peut-être une habitation plus grande, mieux finie à l'intérieur et comportant plus de chambres et un jardin, et ils auront les moyens de payer pour accéder aux *commodités* (proximité, notamment, des écoles de qualité ou des parcs locaux, de la vie nocturne, des centres commerciaux et culturels, des événements sportifs et des spectacles) (Rosen, 1979; Roback, 1982). Dans le jargon économique, la demande relative aux commodités et aux caractéristiques des logements, notamment leur taille, est *élastique par rapport au revenu*.

Ces demandes peuvent aussi influencer la décision de vivre dans une ville plutôt qu'une autre. Certaines personnes peuvent déménager dans une ville offrant une meilleure vue sur la montagne et le lac ou un accès plus proches aux activités de plein air (Davidoff, 2016). La présence de commodités souhaitables attire les gens dans ces centres, ce qui y fait augmenter à son tour l'offre de commodités. Le grand nombre de salariés à revenu élevé dans les centres-villes fait qu'il est rentable d'élargir l'offre de commodités spécialisées à mesure que le marché prend de l'expansion. Glaeser *et al.* (2001) soutiennent que les villes sont non seulement importantes pour la production, mais aussi pour la consommation.

Ces choix des ménages dépendent tous de l'économie locale, qui est influencée par les grandes forces économiques décrites plus haut. L'évolution de la dynamique d'agglomération et les décisions des entreprises influent sur le choix du lieu de résidence de leurs employés, qui repose sur divers facteurs allant d'une augmentation du revenu à un changement du seuil de tolérance à la durée des déplacements (Anas *et al.*, 1998). Par conséquent, l'étalement des logements à Edmonton et à Calgary, par exemple, peut refléter la vaste dispersion des entreprises et des emplois dans ces villes; de manière générale, Glaeser et Kahn (2001) constatent une forte corrélation entre l'étalement des entreprises et la répartition des logements dans les villes américaines. Même si la densité est valorisée dans tous les cas, son échelle ou sa mesure pratique varie en fonction du secteur d'activité. Ces constatations peuvent expliquer en partie les différents modèles d'étalement des villes canadiennes présentés au chapitre 10.

La manière dont les choix des entreprises et des ménages se reflètent dans les structures des villes dépend aussi des circonstances et de l'histoire locales. Albouy *et al.* (2013) ont comparé des villes canadiennes pour voir comment diffère la contribution de la productivité et des commodités. Victoria offre la plus grande qualité de vie, suivie par d'autres RMR de la Colombie-Britannique (Vancouver, Kelowna et Abbotsford), puis par Toronto, Calgary et Montréal. Quant à la productivité — la production par heure travaillée —, Toronto se classe au premier rang, suivie par Calgary, Oshawa, Vancouver et Ottawa-Gatineau. En combinant ces effets, les auteurs constatent que Vancouver est la RMR ayant la plus grande valeur par hectare, viennent ensuite Victoria, Toronto, Calgary, Kelowna et Montréal.

11.5 LES TENDANCES ONT-ELLES ÉVOLUÉ?

Les tendances relatives à l'agglomération et aux commodités ne sont toutefois pas constantes. Elles évoluent selon les variations de l'économie mondiale et la réaction des ménages, des entreprises et des administrations publiques. Le développement de nouvelles technologies a eu des répercussions profondes sur notre économie et notre société, tout autant que sur nos villes, en modifiant la répartition des revenus et de la richesse.

De nombreuses villes américaines, comme Pittsburgh, ont été revitalisées grâce à de nouvelles sources de croissance économique (Andes *et al.*, 2017). Ce nouveau souffle peut également se trouver à l'échelle locale par le biais de l'embourgeoisement de nombreux quartiers auparavant défavorisés, comme ce fut le cas à Washington. Des ménages à revenu élevé déménagent dans des quartiers moins chers et y rénovent les immeubles; lorsqu'une masse critique est atteinte, il y a valorisation de toutes les habitations dans le secteur. Edlund *et al.* (2015) font valoir que la baisse de la tolérance des ménages à revenu élevé à l'égard des déplacements en a amené beaucoup à vivre au centre-ville. L'augmentation du revenu est aussi susceptible de jouer un rôle, car elle fait hausser le coût de renonciation des déplacements.

Baum-Snow et Hartley (2017) ont étudié les changements survenus dans les villes américaines. Bien que la population ait quitté les centres-villes jusqu'en 2000, des diplômés universitaires et des ménages à revenu élevé s'y sont ensuite réinstallés, alors que les gens sans diplôme universitaire ont continué de partir. Selon ces auteurs, les possibilités d'emploi se sont améliorées dans les centres-villes, mais la valeur des commodités dans les quartiers centraux a aussi augmenté. Ils observent notamment que l'élasticité de la demande de commodités dans les centres villes varie par rapport au revenu.

Couture et Handbury (2017) affirment que les services non échangeables gagnent en importance auprès des jeunes et des diplômés universitaires. Ces services leur donnent des occasions de socialiser avec d'autres jeunes professionnels (homophilie); toutefois, la formation tardive des familles, la hausse des revenus et l'amélioration de la qualité et de la diversité des services non échangeables jouent aussi un rôle. Selon le modèle de ces auteurs, l'évolution des préférences des jeunes professionnels pour les services non échangeables que sont, notamment, les restaurants, les bars, les gymnases et les salons de beauté représente environ de 50 à 80 % de l'augmentation de leur nombre à proximité des centres-villes. À son tour, Couture (2017) soutient que le principal avantage de la densité est vraiment cette variété offerte qui stimule la consommation.

Les villes ont toujours eu des effets d'agglomération positifs donnant lieu à des salaires relatifs plus élevés qu'ailleurs. Cet aspect s'est-il renforcé? Moretti (2013) remarque que la demande relative de travailleurs qualifiés s'est accrue dans les grandes villes. Selon Baum-Snow et Pavan (2013), qui ont examiné les données américaines, le lien entre la taille des villes et les inégalités s'est resserré ces trente dernières années. En outre, Baum-Snow et Pavan (2017) se sont servis des données américaines pour montrer que « les groupes qualifiés et les entreprises se trouvant de façon disproportionnée dans les grandes villes ont enregistré une plus forte progression de la dispersion des salaires que dans les petites ». Baum-Snow *et al.* (2017) constatent à leur tour que le lien entre les économies d'agglomération et les travailleurs hautement qualifiés s'est consolidé aux États-Unis ces trente dernières années. Il est évident que la combinaison de l'accroissement des revenus et de leur dispersion dans les villes par rapport aux régions rurales mènera à l'accentuation des inégalités dans l'ensemble du pays.

Bien que, jusqu'à maintenant, la majeure partie de notre discussion ait surtout porté sur la situation des travailleurs hautement qualifiés, il y a aussi un risque de recul pour les travailleurs peu qualifiés ou pour les gens touchés négativement par l'évolution technologique. Dans certains cas, les technologies ont rendu les contacts personnels inutiles : les sous-traitants indépendants peuvent maintenant travailler sur des logiciels à partir d'une zone moins chère d'une ville, voire d'un autre pays, sans avoir à être sur place. La technologie et l'économie de marché ont également fragmenté les entreprises, qui ne ressentent plus le besoin d'embaucher des travailleurs permanents; l'« économie à la demande » a gagné en importance. Dans l'économie à la demande, aussi appelée « économie de partage », les travailleurs réalisent des contrats à court terme sans garantie de rémunération à long terme (Kobie, 2017). Une grande différence est peut-être que les tâches faciles à contractualiser peuvent être imparties, tandis que celles qui nécessitent un degré de confiance beaucoup plus élevé sont encore effectuées dans les centres-villes.

Behrens et Robert-Nicoud (2014a) soulignent que les gens incapables de s'adapter aux changements technologiques tendent aussi à être regroupés dans les villes. En général, il ressort des recherches américaines que les villes attirent de façon disproportionnée les migrants des deux extrémités de l'échelle des revenus. De plus, Kristian Behrens et Frédéric Robert-Nicoud soutiennent que « les grandes villes présentent plus d'inégalités que les pays dans lesquels elles se trouvent [...] parce qu'elles récompensent démesurément les vedettes talentueuses et qu'elles font aussi "échouer" démesurément les personnes moins douées. Les villes devraient donc être le principal centre des politiques visant à réduire les inégalités et leurs conséquences négatives sur la société » (Robert-Nicoud et Behrens, 2014b).

Dans l'ensemble, ces forces font des villes le lieu de l'accentuation des inégalités. Il n'est pas certain que ces forces aient été aussi importantes au Canada dans son ensemble qu'aux États-Unis, étant donné la croissance du secteur des ressources, qui est essentiellement rural ou, du moins, l'était jusqu'en 2014. Il semble que la répartition spatiale des inégalités dans les villes canadiennes soit peu étudiée⁴².

11.6 LOGEMENT

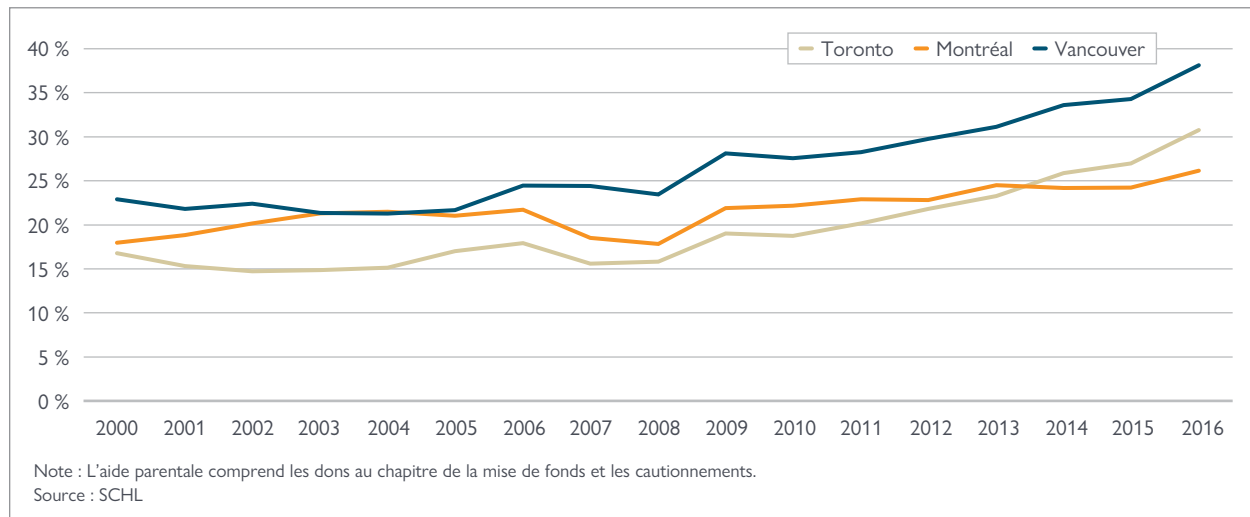
La dynamique structurelle dont il a été question plus haut rend incertaine la demande des différentes catégories de logements et des divers emplacements dans les villes. Malheureusement, le temps nécessaire à l'évolution du parc de logements et la longue durée de vie des habitations signifient que les forces de changement de l'économie se reflètent plus facilement dans la variation des prix des habitations que dans celle des quantités. Selon Moretti (2013), bien que la demande de travailleurs qualifiés se soit accrue dans les villes américaines, les coûts des logements ont aussi augmenté, de sorte que l'aggravation des inégalités est nettement moins forte lorsque les revenus sont mesurés en termes réels plutôt que nominaux⁴³. Autrement dit, les gens aisés n'ont pas gagné autant qu'on le pense, parce que les coûts de leur habitation ont considérablement augmenté. Ces forces peuvent être amplifiées si les collectivités valorisent le maintien de leur vision au lieu de s'adapter à l'évolution des besoins. Par conséquent, un risque important est que les coûts des habitations dissuadent les ménages de déménager dans les villes ou d'y rester, ce qui priverait l'économie des avantages d'agglomération des grandes villes. Hsieh et Moretti (2015), qui ont évalué l'importance de l'expansion des villes américaines par rapport à la croissance économique globale, estiment que le coût important de la réglementation freine l'essor de ces villes.

Les opposants au réaménagement local limitent l'offre de logements neufs, ce qui finira par faire monter les prix des habitations existantes si la demande reste forte. Cette dynamique a d'autres conséquences sur les tendances en matière d'inégalité de la richesse décrites précédemment, puisque les résidents actuels s'enrichissent. En outre, ces résidents peuvent transférer leur richesse à leurs enfants en contribuant à leur mise de fonds hypothécaire et en agissant à titre de cosignataires. La figure 73 montre qu'une proportion de plus en plus grande d'accédants à la propriété bénéficient de l'aide de leur famille pour acheter une habitation.

⁴² Les auteurs ayant examiné les inégalités accrues au Canada sont notamment Fortin *et al.* (2012), Beach (2016) et Veall (2012). Il est question de la variation des inégalités entre les villes canadiennes dans Bolton et Breau (2012), ainsi que dans Murphy et Veall (2015).

⁴³ Par conséquent, l'augmentation globale des inégalités aux États-Unis est plus faible selon les salaires réels que selon les salaires nominaux.

Figure 73 : Part des accédants à la propriété bénéficiant de l'aide de leur famille

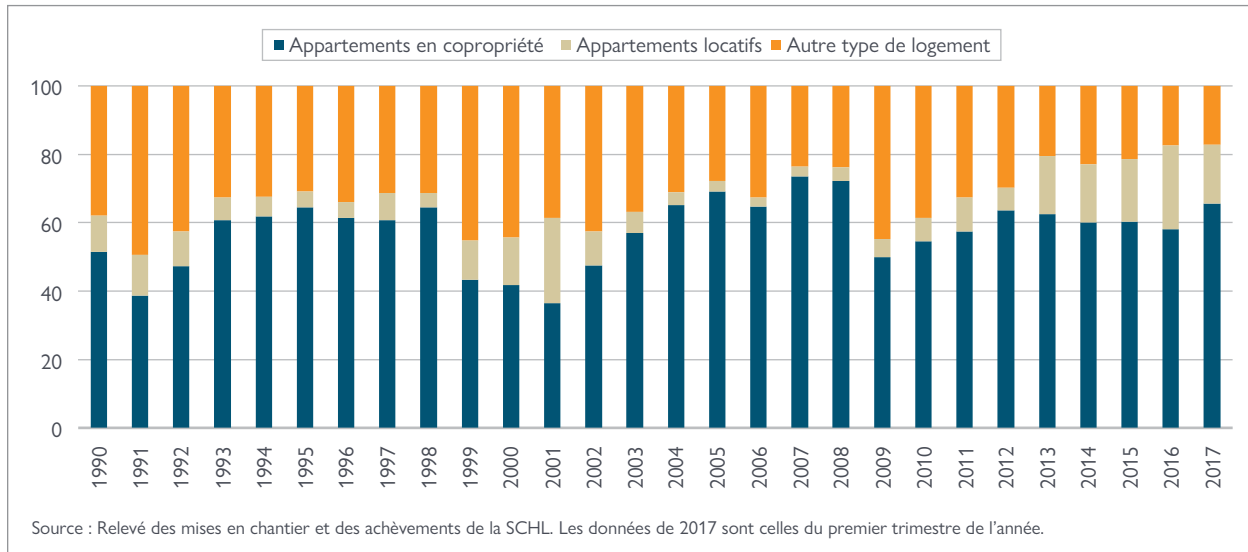


Ces tendances sont associées au logement dans des analyses comme celle de Diamond (2016). Aux États-Unis, l'écart salarial en faveur des diplômés universitaires s'est accru, ce qui a amené des travailleurs très instruits à déménager dans des villes où les travailleurs qualifiés sont déjà nombreux. Ces villes ont aussi enregistré une croissance rapide des salaires et une progression marquée des coûts des habitations. Bien que ces coûts diminuent les gains salariaux en termes réels, ces villes ont aussi connu une augmentation de leurs commodités (restaurants et bars), une amélioration de la qualité de l'air et une diminution des taux de criminalité. Nous constatons donc une combinaison de salaires élevés – alimentés par la productivité – et de commodités nombreuses. De plus, ce souhait accru de vivre en ville fait monter les prix des habitations.

Ensuite, à mesure que les ménages ayant un revenu élevé et des moyens se rassemblent dans les grandes villes et que la valeur de leur habitation s'accroît considérablement, ils peuvent aussi être réticents à compromettre la valeur de leur bien immobilier en s'adaptant à l'évolution de la population locale. Lens et Monkkonen (2016), qui ont étudié les données américaines, concluent que la réglementation de l'utilisation des terrains, notamment les restrictions de densité et les examens indépendants pour l'approbation des projets, renforce la ségrégation fondée sur les revenus au sein des collectivités.

Les travailleurs peu qualifiés déménagent dans des régions plus abordables offrant moins de commodités. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il ne s'agit pas là des seuls effets négatifs sur les travailleurs. L'évolution technologique en parallèle précarise davantage l'emploi, de sorte que l'absence d'emplois à long terme rend difficile l'obtention de crédit à long terme; la nécessité de déménager d'un quartier de la ville à l'autre rend difficile le logement à long terme. Voilà pourquoi il importe que le marché locatif fonctionne pleinement. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle, ces dernières années, la Ville de Vancouver a activement modifié le zonage unifamilial de terrains pour permettre la construction de logements collectifs en vue d'accroître le parc de logements locatifs primaires; les mises en chantier de logements expressément destinés à la location y ont grandement augmenté depuis 2012 (figure 74).

Figure 74 : Parts des mises en chantier à Vancouver, selon le marché visé (%)



Les personnes provenant d'ailleurs au pays, quelles que soient leurs qualifications, estiment qu'il est difficile d'accéder au marché local de l'habitation; elles seraient donc peu susceptibles d'envisager de déménager dans une ville où les prix sont élevés. Selon Ganong et Shoag (2017), les revenus dans les États américains pauvres convergeaient habituellement vers les États riches, à mesure que les travailleurs peu qualifiés y déménageaient, ce qui stimulait la croissance des salaires dans les États pauvres. Cette convergence a ralenti ces dernières décennies, suivant la hausse des coûts des habitations dans les États riches. En revanche, la convergence vers les États sans politiques contraignantes en matière de logement s'est poursuivie : les travailleurs peu qualifiés déménagent dans les États où les revenus nets, déduction faite du coût du logement, sont élevés.

11.7 RISQUES

Le présent chapitre fait ressortir comment les choix des Canadiens en matière de logement dépendent de toutes sortes d'autres tendances de l'économie. Ces tendances s'appuient sur des théories et sur l'expérience d'autres pays. Étant donné l'absence de recherches détaillées à cet égard au Canada, nous ne pouvons que résumer les risques liés à l'élaboration de politiques.

L'importance des économies d'agglomération pour les villes modernes pourrait signifier que la restriction de la taille des villes (en termes de population) se traduira par de gros coûts économiques, ce qui limitera la création d'emplois et la montée des salaires. Toutefois, ces effets d'agglomération ne sont pas bien compris, mais des données semblent indiquer qu'ils sont très localisés – à des échelles plus petites que les RMR. Par conséquent, les politiques visant à disperser les emplois dans une RMR peuvent aussi freiner l'expansion. La limitation de la croissance du logement est susceptible de réduire la mobilité, ce qui, une fois de plus, aura des coûts économiques.

12 Échecs du marché du côté de l'offre

OBJECTIFS :

- Examiner le rôle des gouvernements à l'égard de l'offre de logements.
- Examiner les objectifs globaux des gouvernements et les façons de les atteindre.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Les structures de certains instruments de politique ne cadrent peut-être pas avec les objectifs des gouvernements, et les instruments de politique ne sont pas tous utilisés.
- Pour appliquer un éventail élargi de mesures, il faudrait que tous les ordres de gouvernement collaborent étroitement.

Un chapitre précédent montre la variation de l'élasticité de l'offre entre les grandes villes canadiennes. Dans le présent chapitre, nous tentons d'en étudier les causes possibles. Étant donné les différences entre les villes canadiennes (et un échantillonnage limité), nous ne pouvons pas procéder à des analyses statistiques globales. Nous tirons plutôt des conclusions en nous appuyant sur des recherches universitaires.

Certaines des questions soulevées dans le présent chapitre sont résumées en partie dans un article de Paul Krugman publié récemment dans le *Houston Chronicle*, peu de temps après le passage de l'ouragan Harvey à Houston :

« Même avant la tempête, l'étalement de Houston causait une circulation laborieuse et des niveaux de pollution démesurés. Lorsque la pluie a commencé, la grande superficie pavée a entraîné l'accumulation de l'eau, puisque celle-ci n'avait nulle part où aller. La catastrophe de Houston est-elle donc une leçon à tirer sur l'importance de réglementer l'utilisation de l'espace urbain, c'est-à-dire d'empêcher les promoteurs de construire ce que bon leur semble où ils le souhaitent? Oui, mais... Pour comprendre ce « mais », il faut examiner le type différent de catastrophe qui touche San Francisco. Alors que Houston est connue depuis longtemps pour sa quasi-absence de réglementation de la construction, la grande région de San Francisco est réputée pour son syndrome « pas dans ma cour », qui empêche la construction d'habitations. Ces dernières années, l'économie de la région de la baie a prospéré, principalement grâce à Silicon Valley, mais très peu de logements neufs se sont ajoutés au parc. [...] Nous devrions adopter des règlements qui permettent d'éviter les dangers évidents, comme l'explosion d'une usine de produits chimiques en plein quartier résidentiel, et de préserver beaucoup de terrains non aménagés, tout en autorisant la construction d'habitations. Plus particulièrement, nous devrions encourager la construction qui tire profit de la technologie la plus efficace jamais inventée en matière de transport collectif : l'ascenseur. [...] Une chose est claire : notre gestion du territoire urbain est un enjeu vraiment important qui a d'énormes répercussions sur les vies américaines » (Krugman, 2017).

12.1 RÔLE DES GOUVERNEMENTS EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Les gouvernements ont pour but général d'optimiser le bien-être des Canadiens en améliorant leur niveau de vie, leur santé, leur logement et leur sécurité. L'élévation de leur niveau de vie est essentielle, car elle permet d'avoir les ressources pour renforcer les autres aspects du bien-être. Pour ce faire, il est fondamental de créer des emplois et d'accroître la productivité de chacun de ces emplois. Deux autres éléments augmentent le bien-être : la stabilité financière et l'égalité des chances. La stabilité financière permet de s'assurer que l'argent va là où il peut contribuer le plus à la production économique, tandis que l'accentuation des inégalités risque de freiner la progression de la consommation, voire même de compromettre l'appui aux politiques qui soutiennent la croissance du niveau de vie.

Le logement peut jouer un rôle prépondérant dans l'augmentation du niveau de vie au fil du temps. Même si le logement n'est pas en soit un actif productif, la flexibilité du système de l'habitation favorise la mobilité des travailleurs, ce qui est essentiel pour s'assurer que les Canadiens obtiennent la meilleure rémunération pour leurs compétences, et que ces compétences sont pleinement exercées.

La facilité d'accès aux travailleurs et le partage de locaux entre entreprises encouragent les puissantes économies d'agglomération dont il a été question au chapitre précédent. Par conséquent, la densité de l'emploi peut être mise en corrélation avec la croissance économique (Ciccone et Hall, 1996), tandis que la densité du logement peut alléger le fardeau fiscal sur l'activité de production.

Un système de l'habitation vacillant peut aussi nuire au niveau de vie. La dernière récession a montré comment l'endettement excessif au chapitre du logement a mis en péril l'économie dans son ensemble. Bien que, essentiellement, le Canada n'ait pas été aussi durement touché que les États-Unis, notre niveau d'endettement élevé actuellement rend l'économie vulnérable en cas d'éclatement d'une nouvelle crise mondiale, pour ne pas dire qu'il y contribue.

Étant donné les profondes répercussions d'une crise financière causée par le logement, il importe d'autant plus de veiller à la solidité financière et à la souplesse du système de l'habitation. Bien qu'il faille préserver tous les aspects du bien-être, le coût éventuel d'une crise financière — qui risque aussi de nuire à la capacité des autorités de s'occuper des enjeux en matière de santé, d'environnement et de société — signifie qu'il faut d'abord éviter que le système de l'habitation représente des risques inutiles pour l'économie.

En outre, les prix élevés des habitations peuvent aussi engendrer une certaine instabilité. Des données recueillies à l'échelle internationale indiquent que la montée des prix des habitations est intimement liée à l'accentuation de l'inégalité de la richesse dont il a été question au chapitre précédent. L'augmentation des prix des habitations en raison de la limitation excessive de l'offre montre que les ressources seront détournées des activités plus productives. En effet, les privilégiés qui sont propriétaires fonciers depuis longtemps sont récompensés plutôt que les travailleurs acharnés et les novateurs.

Le logement joue aussi un rôle quant aux dommages causés à l'environnement (encadré 12.1). Puisque les habitations mal isolées et munies de vieux appareils de chauffage ou de climatisation peuvent produire plus d'émissions de GES, leur préservation et la restriction de l'offre de logements neufs feront croître les émissions nuisibles. De plus, les logements éloignés des lieux de travail sont associés à une utilisation accrue de l'automobile.

Encadré 12.1 : Politiques environnementales et logement

Le logement peut avoir plusieurs incidences sur l'environnement. D'abord, l'isolation de l'habitation et l'efficacité des appareils de chauffage et de climatisation dont elle est munie influent sur la consommation énergétique. Si l'énergie consommée est produite par combustion fossile, il en émanera des gaz à effet de serre. L'emplacement de l'habitation peut aussi influencer le choix de transport. Un logement éloigné du lieu de travail ou ne permettant pas d'accéder facilement au transport en commun favoriserait l'utilisation de la voiture et ferait augmenter les gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques connexes. Glaeser et Kahn (2010) constatent dans les données américaines que la restriction de l'aménagement dans des régions où peu de GES sont émis en général stimulera l'aménagement dans les régions où les émissions de GES sont élevées. Les habitations dans les centres-villes sont associées à de plus faibles émissions que celles des banlieues. Par conséquent, l'autorisation d'accroître la densité dans les centres villes fera généralement diminuer les émissions de GES au Canada.

Cependant, il est beaucoup plus difficile de régler les problèmes liés à l'emplacement, puisque, une fois construit, le logement est fixe. Néanmoins, les politiques d'aménagement encouragent à bien situer les logements, quoiqu'elles n'aient plus aucun effet lorsqu'ils sont construits. Pour inciter en permanence à réduire les émissions, il faut adopter des politiques comme une taxe sur le carbone ou une tarification routière pour diminuer l'utilisation de la voiture et favoriser la construction de logements à proximité des lieux de travail (Avin *et al.*, 2014). Molloy et Shan (2013) ont constaté qu'une hausse de 10 % du prix de l'essence entraîne une baisse équivalente de la construction dans les endroits où la durée moyenne des déplacements est plus longue qu'ailleurs, mais qu'elle ne fait pas varier de façon significative les prix des habitations (la réaction de l'offre empêche la variation de la demande de logements de se répercuter sur les prix des habitations). Anas (2013) montre que les taxes sur les carburants constituent un facteur particulièrement puissant de la concentration des emplois et de la population dans les centres-villes. Les politiques d'aménagement n'incitent pas à elles seules à améliorer l'efficacité des automobiles ni à se tourner vers des véhicules électriques.

Pour nous assurer que le logement joue son rôle dans l'amélioration du bien-être, nous devons examiner toutes les manières dont il peut l'influencer. Par conséquent, nous devons exercer un jugement rigoureux à l'égard des multiples façons dont le secteur privé et les gouvernements gèrent la contribution du logement à l'économie. L'encadré 12.2 présente une poignée d'indicateurs qui pourraient être surveillés à l'échelle des RMR pour évaluer les incidences du logement sur l'économie locale. Malheureusement, peu de ces données sont disponibles au niveau des RMR et, comme il est indiqué au chapitre précédent, il est difficile de trouver des données sur les prix des terrains au Canada.

Encadré 12.2 : Indicateurs de bien-être

Le pouls des marchés de l'habitation pourrait être pris en utilisant quelques indicateurs combinés. Les principaux paramètres — au niveau des RMR — devraient être les suivants :

- la forte croissance du PIB par habitant, afin de jauger l'élévation du niveau de vie;
- la diminution des émissions de GES;
- l'augmentation de la densité de population;
- la valorisation limitée des terrains, afin de refléter l'efficacité du marché de l'habitation (Glaeser and Gyourko, 2017).

12.2 POURQUOI LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT-ILS ESSAYER D'INFLUER SUR L'OFFRE DE LOGEMENTS?

Les propriétaires fonciers, les promoteurs et les constructeurs du secteur privé jouent un rôle prépondérant dans la conception et la construction des habitations que veulent les Canadiens. Bien que toutes les autorités veillent à répondre aux besoins en matière de logement, l'abordabilité des logements fournis par le marché sera obtenue, en fin de compte, par un accroissement général de l'offre de logements. Par la suite, l'augmentation de l'offre sur le marché du neuf mènera, à terme, à plus de logements pour les ménages pauvres, à mesure que les ménages aisés quitteront leurs habitations plus vieilles pour des plus récentes, un processus nommé « *filtering* » (désembourgeoisement) (Rosenthal, 2014). Toutefois, puisque les avantages sociaux de chacune des catégories de logements peuvent différer de leurs avantages privés, la mixité de logements offerts par le marché peut ne pas correspondre à ce qui serait bénéfique pour la société dans son ensemble.

Bien que le secteur privé soit une grande force pour améliorer le niveau de vie, le secteur public y contribue en comblant les *lacunes du marché*, qui s'observent particulièrement dans le secteur de l'habitation et dans l'environnement urbain en raison de la proximité physique⁴⁴. Ces faiblesses signifient que des politiques publiques ciblées sur le marché de l'habitation peuvent améliorer le bien-être (Henderson, 2009; Burge et Ihlanfeldt, 2013).

Du point de vue de l'économie, le rôle principal des autorités consiste à pallier les failles du marché comme les *externalités*. L'incitation à lésiner sur les dispositifs de sécurité (comme l'ignifugation, ce qui a eu des effets externes négatifs sur d'autres immeubles) a mené à l'élaboration de codes du bâtiment. La caractéristique essentielle des *biens publics* est que les personnes ne peuvent en être exclues; leur consommation par une personne n'en diminue pas la consommation par autrui, de sorte qu'ils tendent à être sous-alimentés. La communication de données fiables et exactes sur le logement pour que les acteurs du marché puissent prendre des décisions éclairées en est un exemple, ainsi que les biens publics fonciers, comme les parcs et lieux historiques préservés.

Puisqu'un *manque de coordination* peut se produire si le marché est autorisé à fonctionner librement — un propriétaire d'usine souhaitant installer une usine polluante à côté d'un quartier résidentiel afin d'être proche de ses travailleurs, par exemple —, les urbanistes municipaux restreignent les utilisations permises des différents terrains. De même, il est difficile d'offrir des infrastructures publiques, car elles doivent être fournies au moment et à l'endroit où les habitations sont construites. Une fois encore, les urbanistes municipaux coordonnent ce processus afin que des infrastructures puissent être construites en parallèle et à proximité des logements neufs.

Les acheteurs d'habitations provenant d'ailleurs au pays ou de l'étranger peuvent exercer une pression à la hausse sur les infrastructures déjà en place. Les *externalités de ces encombrements* pourraient se manifester sous la forme d'une pression accrue notamment sur le transport local, les égouts ou la taille des salles de classe.

Sont associées aux effets externes des encombrements les *externalités environnementales*. La croissance démographique progressive fait généralement augmenter l'utilisation de la voiture et, par le fait même, les polluants atmosphériques locaux comme l'ozone et les émissions préoccupantes dans le monde telles que les gaz à effet de serre. Combes et al. (2016) ont tenté d'estimer le coût associé à l'augmentation de la population urbaine.

Certaines de ces externalités peuvent devenir étroitement liées, comme dans le cas des *infrastructures publiques* (routes, aqueduc, etc.). Étant donné que ces projets profitent à tous, ils constituent des biens publics et nécessitent donc l'appui des autorités. Cependant, comme l'a souligné Charles Tiebout (1956), ces biens publics locaux peuvent devenir encombrés. Dans ce cas, il peut y avoir tarification des facteurs externes, par exemple la tarification routière; les sommes ainsi perçues peuvent à leur tour servir à payer des infrastructures.

⁴⁴ Rossi-Hansberg et al. (2010) se sont servis des données d'un projet de revitalisation urbaine pour estimer que les effets externes du logement s'estompent de moitié environ tous les 1 000 pieds. Un investissement initial de un dollar pour améliorer une habitation ferait augmenter de deux à six dollars la valeur foncière sous forme d'externalités.

Bien qu'une discussion approfondie sur le financement approprié des infrastructures publiques dépasse le cadre de la présente analyse, la facilité d'accès des infrastructures publiques, comme le système d'approvisionnement en eau et les routes locales (les services), est essentielle à l'offre de logements. Habituellement, les municipalités construisent d'importantes infrastructures dont les coûts initiaux peuvent par la suite être recouverts auprès des promoteurs, grâce à l'imposition de droits d'aménagement sur la construction d'habitations. Toutefois, des retards importants dans le réseau se traduisent aussi par des risques majeurs pour les municipalités; elles peuvent en effet crouler sous les dettes si la croissance éventuelle de l'économie locale ne suffit pas à rembourser leur investissement initial⁴⁵.

Outre la prise de mesures pour éviter ou limiter les résultats négatifs potentiels d'un marché sans contrainte, il importe également de savoir que le marché pourrait aussi ne pas suffire à la demande ou qu'il pourrait y avoir des externalités positives. Comme il en a été question au chapitre précédent, le regroupement dans les villes des travailleurs qualifiés, des entreprises de premier plan et de leurs secteurs dérivés présente un fort potentiel pour l'économie globale.

La restriction de la croissance des villes ou des prix des habitations trop élevés priveront l'économie de ces avantages importants⁴⁶. L'OCDE estime qu'un peu plus de la moitié de la croissance du PIB du Canada est attribuable au cinquième des régions ayant enregistré la plus forte croissance de leur PIB. Seulement quatre pays de l'OCDE arrivent devant le Canada quant à l'importance de ces régions (OCDE, 2016a). En outre, il pourrait être coûteux de tenter de limiter les agissements des entreprises qui souhaitent profiter de ces économies d'agglomération — en les obligeant à être proches des logements de leurs travailleurs plutôt que de se regrouper (Bertaud, 2004).

12.3 POURQUOI LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT-IL S'INTÉRESSER À L'OFFRE DE LOGEMENTS?

Dans certains cas, le gouvernement fédéral est le mieux placé pour remédier aux failles du marché. Premièrement, les GES constituent un enjeu national, voire mondial, et les interventions stratégiques sont donc plus efficaces si elles sont coordonnées à l'échelle nationale, étant donné que les répercussions négatives touchent les provinces. Compte tenu que des politiques visant à lutter contre les changements climatiques devraient être mises en œuvre afin de diminuer les coûts pour l'ensemble de l'économie grâce à la répartition égale des coûts marginaux de réduction des émissions, l'établissement de politiques locales pourrait être cher. L'échec de l'administration fédérale précédente à mettre en place une tarification du carbone a encouragé les autorités locales à intervenir en resserrant la réglementation et les règles d'aménagement du territoire, mais il ne s'agit pas là des outils de politique les plus appropriés et efficaces pour réduire les émissions de GES.

Deuxièmement, les économies d'agglomération dans le secteur commercial peuvent avoir des retombées positives sur l'ensemble du pays; les aménagements dans Silicon Valley, par exemple, sont bénéfiques pour les États-Unis, voire pour le monde entier. Bien que le gouvernement fédéral joue un rôle essentiel dans la réduction des dommages causés à l'environnement, il assume un rôle tout aussi important dans la promotion des avantages d'agglomération⁴⁷.

⁴⁵ Cette dynamique complexe est étudiée en contexte espagnol dans Hortas-Rico (2014). Dans ce contexte, les municipalités doivent compter sur des ordres de gouvernement supérieurs pour obtenir des subventions accrues en vue de couvrir leurs coûts d'immobilisations.

⁴⁶ Le terme « croissance » ici s'applique à l'activité économique et à la population, et non à la superficie géographique.

⁴⁷ Sánchez et Andrews (2011) expliquent comment la mobilité est plus grande dans les pays où l'offre de logements est mieux adaptée.

Un troisième enjeu pour le gouvernement fédéral est la défaillance, dans de nombreux pays, des marchés principaux qu'à mise en lumière la plus récente récession, c'est à dire l'endettement excessif des ménages⁴⁸. Une trop grande déviation des prix des habitations par rapport aux facteurs fondamentaux à long terme risque d'entraîner une activité spéculative et un endettement excessifs. La croissance de la demande fera toujours monter les prix, mais, dans des marchés normaux (élastiques), cette progression favoriserait l'accroissement de l'offre en vue de faire revenir les prix à leur niveau antérieur. Si l'offre est limitée, une tendance à la hausse des prix peut fomenter une exubérance spéculative, car aucun mécanisme de correction n'est en place⁴⁹. Le gouvernement fédéral a donc clairement intérêt à établir un système efficace de gestion de l'offre de logements, afin que l'offre réagisse aux variations de la demande et empêche ainsi un endettement excessif.

12.4 QUELLES SONT LES OPTIONS STRATÉGIQUES OFFERTES POUR ATTEINDRE CES OBJECTIFS?

Un vaste éventail d'instruments de politique pourrait être utilisé pour gérer les externalités décrites précédemment. Nous en discuterons ici à un niveau plus conceptuel; il est question de leur portée au Canada au chapitre suivant. Nous nous concentrons sur les politiques potentielles, plutôt que de traiter des contraintes juridiques ou institutionnelles (au Canada, l'utilisation des terrains est généralement du ressort des provinces). Les options normalisées pour pallier les failles du marché sont les suivantes :

- les règlements;
- les taxes, les droits et les subventions;
- les indemnités par la négociation.

Les contrôles approfondis du zonage et de l'aménagement sont les méthodes les plus utilisées par les municipalités et les provinces. Des taxes et des droits pourraient aussi être imposés pour décourager l'aménagement de certaines formes de logements. Enfin, ceux qui tirent profit du changement pourraient verser une indemnité à ceux qui le subissent (Coase, 1960). Les municipalités peuvent aussi recourir à une combinaison de ces instruments de politique; leur processus d'aménagement actuel serait considéré comme une combinaison de règlements et d'indemnités, où les municipalités tentent d'intervenir entre le processus d'aménagement et l'indemnisation des résidents actuels.

Les taxes et les droits actuellement imposés sur les habitations par les municipalités sont, dans l'ensemble, des impôts fonciers et des droits d'aménagement (voir le chapitre suivant). L'impôt foncier est fondé sur la valeur des habitations, tandis que les droits d'aménagement sont perçus sur les immeubles neufs pour l'agrandissement du parc d'infrastructures. Puisque les droits d'aménagement sont ponctuels, ils suivent les augmentations ponctuelles des dépenses d'infrastructure, notamment pour la viabilisation des terrains⁵⁰.

Étant donné les diverses failles du marché auxquelles font face les villes en particulier, nous ne savons pas très bien si les autorités canadiennes ont trouvé la bonne combinaison de ces politiques (tableau 38). Les municipalités ont principalement recours à la réglementation de l'aménagement pour tenter de pallier différentes faiblesses du marché. Bien qu'il puisse être justifié de se soucier de l'étalement urbain, par exemple, il ne convient peut-être pas toujours de ne compter que sur la réglementation de l'aménagement. D'ailleurs, comme nous le verrons au chapitre suivant, des taxes et des droits imposés par les municipalités peuvent, en fait, favoriser l'étalement (Blais, 2010)⁵¹. À titre

⁴⁸ Les considérations techniques de cette défaillance des marchés sont expliquées dans Bianchi et Mendoza (2017) et dans Hanson *et al.* (2011). Les entreprises financières fortement endettées, surtout celles qui s'appuient essentiellement sur la dette à court terme, sont obligées de liquider simultanément des actifs lorsqu'elles subissent des chocs communs, et elles ne tiennent pas dûment compte des problèmes que posent ces ventes au rabais lorsqu'elles choisissent leur structure initiale de financement.

⁴⁹ Pour une discussion faisant le lien entre l'élasticité de l'offre de logements et les bulles, voir Glaeser *et al.* (2008), qui ont fait l'objet des critiques de Davidoff (2013). Ces critiques semblent être réfutées dans les travaux de Nathanson et Zwick (2017) et d'Ihlanfeldt et Mayock (2014).

⁵⁰ La présente discussion s'appuie sur les travaux de Gregory Burge et Keith Ihlanfeldt (2013).

d'exemple, Song et Zenou (2009) montrent comment les bas taux d'imposition foncière dans les villes de banlieue peuvent encourager l'étalement urbain. La structure de ces droits pourrait être examinée pour déterminer si leur imposition freine certaines des externalités négatives décrites précédemment. Aux États-Unis, la Ville d'Albuquerque a voulu appliquer des droits d'aménagement qui variaient d'une zone géographique à l'autre pour tenir compte des divers coûts de l'ajout d'infrastructures. Burge *et al.* (2013) ont constaté que cette méthode a fait augmenter la densité dans les zones centrales et l'a fait diminuer en périphérie. Cependant, puisque cette méthode risquait d'avoir des répercussions sur les municipalités voisines, une approche régionale devait être adoptée.

Il y a des différences importantes entre la réglementation et les divers types de droits. Premièrement, les droits permettent d'accroître les recettes des autorités, tandis que la réglementation crée des rentes économiques dont pourraient bénéficier, en l'espèce, les propriétaires fonciers⁵². Cet effet de recyclage des recettes peut être important si les recettes servent à corriger d'autres lacunes du marché (Bento *et al.*, 2009).

Deuxièmement, les droits d'aménagement et les règlements sur l'utilisation des terrains sont statiques, en ce sens que, une fois l'immeuble construit, aucune autre mesure n'incite à un changement de comportement. Par conséquent, ces politiques ne conviennent pas lorsque des incitations permanentes au changement sont nécessaires, notamment en ce qui concerne la réduction des émissions de GES. La tarification du carbone, par exemple, inciterait constamment à diminuer la consommation de combustibles fossiles.

Troisièmement, la répartition géographique des politiques doit être prise en compte. Pour s'attaquer au problème de congestion routière, par exemple, il faut adopter à l'échelle régionale une politique visant la plupart des options de transport. Ni la hausse des droits d'aménagement ni la réglementation dans une partie d'une région n'auront d'incidence sur la congestion ailleurs.

Quatrièmement, le ciblage imprécis des politiques peut entraîner des effets négatifs⁵³. Ce problème est aggravé si les données ou les recherches ne suffisent pas à déceler et à quantifier précisément les failles du marché. Dans d'autres pays, même des règlements visant à protéger des zones écosensibles ont fait l'objet de critiques en raison de leur inefficacité. Évidemment, il est souhaitable de vouloir améliorer les résultats environnementaux, mais les politiques ne sont peut-être pas la bonne approche. Une région assez grande de l'Angleterre a été désignée comme ceinture verte, mais un tiers de sa superficie est soumise à une agriculture intensive industrielle, ce qui n'est pas nécessairement bénéfique pour l'environnement (Cheshire, 2016). Des arguments semblables, examinés par Condon *et al.* (2011), ont été invoqués en Colombie-Britannique.

⁵¹ Dans le cadre d'une méta-analyse de résultats de recherches, Stevens (2017) indique, par exemple, que l'aménagement groupé a un effet négatif statistiquement significatif sur la conduite, mais que cet effet est faible.

⁵² Les conséquences de la répartition, qui sont analysées dans Bento et Franco (2006), sont complexes.

⁵³ Bento *et al.* (2014), par exemple, ont examiné l'incidence de l'autorisation de la circulation des véhicules à faibles émissions à occupant unique dans les voies réservées aux véhicules multioccupants. Bien que cette mesure ait encouragé l'adoption de tels véhicules, l'effet bénéfique a été largement éclipsé par les effets de congestion.

Tableau 38 : Solutions stratégiques aux externalités nuisant à la durabilité

EXTERNALITÉS MENAÇANT LA DURABILITÉ URBAINE	PÉRIODE	PORTÉE GÉOGRAPHIQUE	OPTIONS STRATÉGIQUES PRIVILÉGIÉES
Incompatibilité d'utilisation des terrains (séparation des usines polluantes et des logements)	Immédiatement et à long terme	Locale	Zonage en fonction de l'usage
Biens publics locaux (parcs, terres humides, etc.)	À long terme	Locale	Droits d'aménagement à l'échelle locale
Congestion	Immédiatement et à long terme	Régionale	Droits d'aménagement à l'échelle régionale Tarification routière
Nécessité d'améliorer les infrastructures	Immédiatement et à long terme	Locale/régionale	Droits d'aménagement à l'échelle régionale
Dommages causés à l'environnement	Immédiatement et à long terme	Locale/régionale/nationale	Droits d'aménagement à l'échelle régionale

Source : Adaptation de données de Burge et Ihlanfeldt (2013)

12.5 QUELS SONT LES RISQUES LIÉS AUX INTERVENTIONS STRATÉGIQUES?

Dans leur recherche de l'amélioration du bien-être, les gouvernements courent des risques, parce que leur compréhension de l'économie est incomplète. Dans la présente section, nous examinons surtout les risques propres à l'offre de logements, qui pourraient mutuellement s'annuler ou se renforcer. Bertaud et Malpezzi (2001), qui ont décrit en détail une méthode pour examiner l'ensemble des conséquences des taxes et des règlements, concluent que « les règlements sur l'utilisation des terrains qui, pris séparément, semblent tous raisonnables et inoffensifs, peuvent, pris dans leur ensemble, imposer des taxes plus élevées aux promoteurs et, en fin de compte, aux consommateurs ». Il s'agit bien ici de risques et non de coûts précis puisqu'il y a peu de données canadiennes pour les quantifier, même si leur existence peut être validée par des données internationales.

Conséquences négatives des retards dans les décisions

Lors de nos consultations, certains constructeurs ont indiqué ne pas considérer comme des obstacles majeurs l'impôt foncier et les droits d'aménagement parce que ces coûts sont sûrs et fixes⁵⁴. Ce sont plutôt l'incertitude et les retards dans le processus réglementaire qu'ils redoutent, puisque ces facteurs peuvent retarder considérablement des investissements irréversibles comme les logements⁵⁵. Des retards importants peuvent entraîner l'abandon d'investissements.

⁵⁴ Il y a cependant des effets négatifs d'équilibre général. À titre d'exemple, Quigley et Swoboda (2006) soutiennent à leur tour que la restriction de l'aménagement dans une région donnée a des répercussions à l'extérieur de cette région, car les prix des terrains augmentent ailleurs.

⁵⁵ Bar-Ilan et Strange (1996) expliquent comment le décalage entre le début et la fin d'un investissement (pour la construction d'une centrale électrique, par exemple) pourrait donner lieu à un surinvestissement parce que les entreprises ne veulent pas risquer de ne pas profiter des périodes de forte demande.

Les longs retards impliquent aussi que le terrain doit être détenu tout au long du processus d'approbation, ce qui immobilise un capital important sans rendement évident, d'où l'augmentation du coût de l'investissement. Le manque à gagner qui en découle se répercutera probablement sur la valeur du terrain (où, en fin de compte, il faudra construire des logements plus chers afin que l'ensemble soit rentable). Puisque les institutions financières hésiteront à octroyer des prêts à cause de cette incertitude, il arrivera souvent que seules les grandes entreprises bien financées pourront suivre le processus d'approbation de l'aménagement, ce qui risque d'entraîner la cartellisation du secteur de l'aménagement (Dowall, 1982). Nous avons entendu dire que, dans la RGT, les propriétaires fonciers sont assez peu nombreux, mais nous ne pouvons corroborer ces renseignements.

Erreurs de prévision quant à l'offre et à la demande

Compte tenu du temps nécessaire à la construction des infrastructures, il faut les planifier et déterminer leur emplacement bien avant la concrétisation de la demande réelle. Les erreurs prévisionnelles, bien qu'elles soient difficiles à éviter en pratique, auront des conséquences réelles sur les ressources si la demande n'est pas à la hauteur des prévisions. Plus précisément, il semble particulièrement ardu de prévoir les tendances et les lieux des emplois au fil du temps. Dans les chapitres précédents, nous avons expliqué comment les forces économiques façonnent nos villes, de sorte qu'il devient de plus en plus difficile de faire des prévisions en fonction de données limitées.

L'augmentation du nombre de logements dans la ville même de Vancouver a dépassé chaque année, au cours des cinq dernières années, les projections de croissance, et, dans certains cas, de façon assez significative. Toutefois, des municipalités comme Richmond, North Vancouver, White Rock et New Westminster ont connu une progression plus rapide que prévu du nombre de ménages. La plupart des régions enregistrant une croissance plus forte que prévu tendent à être proches des principaux centres d'emploi. En revanche, les régions où la croissance a été plus faible que prévu sont notamment Burnaby, Surrey, Coquitlam, Pitt Meadows, Port Moody et Port Coquitlam. L'hypothèse sous-jacente selon laquelle les populations augmentent plus rapidement dans les municipalités de banlieue de l'Est, qui est énoncée dans le rapport sur la stratégie de croissance, ne s'est pas encore concrétisée.

Pour évaluer les risques à Toronto, nous avons accordé un contrat au Canadian Centre for Economic Analysis (CANCEA), qui a évalué les risques associés aux projections de croissance à long terme en Ontario (CANCEA, 2017). Parmi ces risques, on compte notamment les variations du taux d'activité, des préférences quant à l'emplacement, des types de logements et de la répartition des industries et de leur utilisation des terrains. Dans la plupart des simulations, Toronto aura à terme une population et un nombre d'emplois beaucoup plus élevés que ce que les plans actuels prévoient (Ontario, 2017a). À l'intérieur de la région du Grand Toronto-Hamilton, il y a encore une incertitude considérable quant aux niveaux futurs de la population et de l'emploi. Certaines régions pourraient dépasser les prévisions des plans actuels, d'autres ne pas les atteindre. Dans tous les cas, la densité qui en résultera sera fortement déterminée par la quantité de terrains viabilisés, en particulier pour les régions ayant une grande superficie de terrains désignés zones vertes.

Pour tenter de déterminer le bon équilibre entre l'offre et la demande, une approche courante consiste à comparer les tendances en ce qui a trait à la formation de ménages et au nombre d'habitations construites. Cette approche, qui s'appuie sur des données démographiques plutôt que sur des données économiques, est généralement valide à court terme dans des marchés efficaces et équilibrés. Toutefois, si une tendance à la hausse des revenus fait monter la demande effective — les ménages aisés voudront des habitations plus grandes et plus spacieuses —, cette méthode entraînera alors un écart entre l'offre et la demande (Cheshire, 2009).

L'encadré 12.3 porte sur les autres difficultés à déterminer si l'offre et la demande sont bien équilibrées. Étant donné ces facteurs, il est difficile d'évaluer de façon empirique si l'offre est « adéquate »; la hausse des prix des habitations indique un déséquilibre entre l'offre et la demande. Si les Canadiens ne sont pas satisfaits des logements neufs, ils paieront plus cher pour des logements existants qui répondent à leurs besoins.

Encadré 12.3 : Détermination de l'adéquation de l'offre

Pour évaluer l'adéquation de l'offre de logements, il est essentiel de déterminer en quoi consiste exactement une offre « adéquate ». Le décalage du système signifie que les décisions relatives aux logements à construire aujourd'hui seront prises en fonction de la demande prévue dans plusieurs années. Puisque l'offre doit nécessairement être prospective, son évaluation au moyen de comparaisons avec les données historiques la concernant (comme les taux d'achèvement des habitations de la SCHL) est susceptible d'être inadéquate, surtout parce que l'offre antérieure de logements était peut-être trop faible. Une comparaison de l'offre de logements avec des prévisions démographiques pourrait aussi être incomplète.

1. Puisque les marchés de l'habitation sont soumis à des tensions, il y a toujours des ménages qui déménagent et qui pourraient, par conséquent, posséder deux habitations. Ces marchés seraient illiquides si l'augmentation de l'offre de logements ne suivait que la croissance démographique.
2. Les achèvements, qui permettent de mesurer l'offre brute de logements, pourraient être trompeurs si les démolitions sont très nombreuses. Il ressort des données au chapitre 10 que le rythme des démolitions était particulièrement élevé à Vancouver.
3. Puisque l'accroissement du revenu et de la richesse est un moteur important de la demande de logements, le fait d'écarter la croissance du revenu peut avoir pour effet que l'offre prévue de logements ne réponde pas aux besoins des Canadiens.
4. Les coûts élevés des logements se traduisent par une population et une croissance démographique trop faibles, puisque les ménages sont dissuadés d'emménager dans la région (Monkkonen, 2016). Par conséquent, une croissance démographique trop faible est prévue dans les régions où les coûts des habitations sont élevés.

Ces réserves montrent que les prévisions relatives à l'offre de logements doivent constamment faire l'objet d'un suivi et de mises à jour.

Les règles de zonage peuvent créer d'importantes rentes économiques

Les politiques concernant le zonage ont pour effet de donner aux gouvernements le droit de contrôler la construction de logements lorsqu'un changement de zonage est nécessaire. Les municipalités se servent de ce contrôle pour s'assurer que le nouvel aménagement respecte les plans à long terme et les exigences en matière d'habitabilité. Le changement de zonage d'un terrain en fera hausser la valeur puisqu'il pourra être utilisé pour construire un immeuble de plus grande valeur. La détermination du bénéficiaire de cette plus-value foncière est une question épineuse, surtout en raison de son échelle; s'agit-il du propriétaire foncier, du constructeur, de la communauté locale, de la municipalité et/ou des acheteurs finals des logements? La résolution de ce problème est complexe. D'une part, le processus de construction serait facilité si la communauté locale retirait une partie des bénéfices; d'autre part, la prise d'une trop grande proportion de la plus-value foncière pourrait dissuader le constructeur de mettre en chantier l'ensemble en raison des risques accrus auxquels il serait exposé. Les longues batailles concernant le partage de la plus-value foncière risquent de retarder la création de logements.

Le manque de transparence à l'égard de l'offre future pourrait stimuler l'activité spéculative

Dans son analyse des bulles sur le marché boursier ou sur le marché de l'habitation, Ed Glaeser (2013) remarque qu'une des principales erreurs commises par les spéculateurs consiste à sous-estimer la réaction de l'offre. Sur les marchés financiers, l'incertitude et les doutes concernant les faits sous-jacents engendrent des désaccords quant aux valeurs véritables, ce qui donne lieu à son tour à des spéculations. On soutient depuis longtemps que l'inélasticité de l'offre à court terme peut créer des bulles spéculatives, mais de nouvelles recherches soulignent aussi le rôle important que joue l'incertitude quant à l'offre future dans l'activité spéculative (Nathanson et Zwick, 2017). À titre d'exemple,

on ignorait si la construction serait autorisée sur les terres fédérales entourant Las Vegas. Par conséquent, les constructeurs, les promoteurs et les investisseurs, qui ont perçu une pénurie de terrains dans l'avenir, ont acheté des terrains en vue de l'augmentation future de leur prix, ce qui en a fait monter les prix bien avant l'épuisement possible des terrains disponibles. Cet argument met en lumière l'importance capitale des données sur les prix des terrains et de l'examen des politiques dans un contexte dynamique.

Ces pratiques spéculatives pourraient être partiellement enrayerées en présence de données transparentes et exhaustives sur l'offre. Gao *et al.* (2015) ont étudié plus en détail comment la méconnaissance de l'élasticité de l'offre peut amener les ménages et les investisseurs à commettre des erreurs parce qu'ils se méprennent sur la signification d'une augmentation des prix des habitations. Bien que cette question ne fasse pas partie de leur étude, il pourrait en découler un optimisme excessif à l'égard de l'économie locale et du fait que les prix des habitations s'éloignent de plus en plus des données fondamentales.

12.6 LES RISQUES DE SURCONSTRUCTION OU DE SOUS-CONSTRUCTION SONT ASYMÉTRIQUES POUR LES AUTORITÉS

Puisque l'offre et la demande de la plupart des biens et des services s'adaptent, les déséquilibres du marché se résorbent rapidement. Il est beaucoup plus difficile de rétablir l'équilibre du marché de l'habitation en raison des longs délais entre le moment où la demande est constatée et où les logements neufs sont prêts à être occupés. Les erreurs de prévision se traduisent par une offre excédentaire ou insuffisante; l'ampleur de ce déséquilibre peut être influencée par diverses politiques adoptées par tous les niveaux de gouvernement. Par conséquent, les processus stratégiques doivent pondérer attentivement les risques d'une offre insuffisante et d'une offre excédentaire.

Une offre excédentaire, comme celle qu'a connue le Canada dans les années 1990 à cause de la surconstruction à la fin des années 1980, occasionnera des difficultés aux constructeurs et aux promoteurs. La surconstruction engendre aussi des coûts économiques généraux, puisque les ressources sont bloquées dans des logements et des ensembles d'habitations inoccupés; c'est ce qu'ont vécu l'Irlande et l'Espagne à la suite de leur frénésie immobilière qui a précédé la plus récente récession. Les retards dans la construction d'habitations et dans le processus d'approbation pourraient mener à une surconstruction. En outre, DeCoster et Strange (2012) font remarquer que les constructeurs, à l'instar des consommateurs (voir le chapitre 9), peuvent agir par mimétisme et par biais psychologique (ce qui donne aussi lieu à une surconstruction). Une réaction (élastique) importante de l'offre pourrait donc entraîner des coûts réels liés aux ressources en raison de la surconstruction en période de prospérité, bien que Glaeser *et al.* (2017) soulignent que les bulles immobilières tendent à être plus courtes et moins nombreuses dans des marchés de l'habitation caractérisés par une offre plus élastique.

L'insuffisance de l'offre peut présenter des risques macro-systémiques particulièrement inquiétants pour le gouvernement fédéral. Glaeser *et al.* (2008) signalent que les envolées des prix sont généralement concentrées dans les régions où l'offre est inélastique. Ce problème est d'autant plus grave, car — dans une économie caractérisée par des tendances économiques et démographiques positives à long terme — il semble qu'il faille plus de temps pour corriger une offre insuffisante qu'une offre excédentaire. En outre, compte tenu des externalités positives mentionnées plus haut, la taille des villes est vraisemblablement trop petite d'un point de vue national.

La surconstruction pose toutefois des risques pour les autorités municipales. En prévision d'une croissance économique et démographique, les municipalités consacrent plus d'argent à l'amélioration des infrastructures. Si la création d'emplois ne se concrétise pas, les municipalités crouleront alors sous les dettes. À l'heure actuelle, il semble que le système d'aménagement soit le seul moyen dont disposent les municipalités pour réguler l'offre future; elles peuvent prolonger les délais d'approbation si elles s'inquiètent de ne pas pouvoir recouvrer d'importantes dépenses en amont dans les infrastructures.

Selon la prépondérance des risques et une perspective nationale, il semblerait indiqué, en ce moment, d'associer moins de risques à la surconstruction qu'à la sous-construction. La surconstruction à court terme aura certains avantages à long terme si la population continue de s'accroître. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, le risque réside dans les répercussions sur le système financier. La surconstruction pourrait être causée par des prêts excessifs accordés aux promoteurs, bien que les réformes de la fin des années 1990 semblent avoir permis d'y remédier. Il est plus difficile de limiter les prêts lorsque les prix des habitations sont en hausse et qu'il y a sous-construction. Glaeser (2017b) soutient que les coûts les plus importants des bulles immobilières découlent des bouleversements financiers, plutôt que de la surconstruction. « Il peut être difficile, voire néfaste, de limiter les investissements directs dans le secteur immobilier. Des gains plus imposants en matière de bien-être pourraient être réalisés en veillant à ce que le système financier coure moins de risques à l'égard des replis éventuels des marchés immobiliers »⁵⁶.

12.7 COORDINATION ENTRE ADMINISTRATIONS

Les interventions de chaque ordre de gouvernement sont limitées. Une municipalité locale risque de perdre des ménages et des entreprises au profit d'autres régions si ses politiques sont trop sévères, ce qui indique que les initiatives d'orientation devraient être prises à un niveau supérieur de gouvernement (autorités métropolitaines, gouvernement provincial ou fédéral). Malheureusement, puisque les niveaux supérieurs de gouvernement n'ont pas toujours la compréhension des problèmes locaux nécessaire pour les régler, les politiques devraient être adoptées à une échelle plus locale. Il n'y a pas de solution claire et évidente pour résoudre ce dilemme, à part celle d'améliorer la communication de l'information et la coordination stratégique entre les ordres de gouvernement.

Étant donné les risques importants que pose le marché de l'habitation, il est impératif d'élaborer de nouvelles structures et politiques pour trancher ce dilemme. Selon la New Zealand Productivity Commission (NZPC), il faut un équilibre plus grand entre les intérêts locaux et nationaux dans le système d'aménagement : « Le système de planification doit reconnaître que les autorités centrales et locales ont toutes deux intérêt à ce que les villes prennent de l'expansion; il doit garantir des interventions rapides et crédibles à l'égard de la hausse de la demande de logements » (NZPC, 2015).

La résolution de ces problèmes de coordination nécessite la collaboration de tous les ordres de gouvernement. Bien que le gouvernement fédéral n'ait pris aucune mesure importante ces dernières décennies pour lutter contre les changements climatiques, les autorités municipales et provinciales se sont efforcées d'aménager des espaces urbains plus compacts. En aménageant des collectivités habitables dans les centres-villes et en limitant l'étalement urbain, elles ont réussi à réduire les GES et la pollution atmosphérique locale et à protéger des espèces grâce à des aires protégées. Étant donné que les niveaux supérieurs de gouvernement ont accès à un plus large éventail d'instruments de politique, comme la tarification routière et la taxe sur le carbone, l'intervention des autres niveaux de gouvernement à cet égard aurait donné aux autorités municipales davantage de latitude pour régler leurs problèmes locaux. L'encadré 12.4 donne un exemple de collaboration en Angleterre entre les municipalités et le gouvernement national.

De plus, cette situation indique qu'il faudrait déployer une stratégie plus globale. Le Grand Vancouver, par exemple, a demandé « aux gouvernements fédéral et provincial et à leurs organismes d'élaborer un mécanisme officiel de collaboration avec ses représentants, TransLink, les municipalités et le secteur privé, afin d'établir une stratégie économique régionale visant à attirer et à conserver les investissements et les emplois dans la région » (Metro Vancouver, 2017, p. 26).

⁵⁶ Évidemment, il y a des limites à la surconstruction d'immobilisations durables, comme les logements, qui prive de capitaux des secteurs productifs et qui mène à une récession axée sur la demande (Rognlie et al., 2017).

Encadré 12.4 : Initiative *New Home Bonus* en Angleterre

Pour tenter d'éliminer certains goulots d'étranglement dans l'offre de logements et pour contrer le syndrome « pas dans ma cour », l'Angleterre a lancé en 2011 l'initiative *New Homes Bonus*, un paiement de transfert versé par le gouvernement national aux municipalités afin d'encourager l'offre de logements. Ce paiement est fondé sur le montant des recettes supplémentaires provenant de l'impôt foncier (taxe immobilière locale) imposé sur les habitations neuves, sur les logements convertis et sur les habitations longtemps inoccupées qui sont de nouveau sur le marché. Un versement supplémentaire est aussi prévu pour l'offre de logements abordables (Wilson *et al.*, 2017; Department for Communities and Local Government [DCLG], 2014). Les paiements ont totalisé 1,23 milliard de livres sterling. La structure de cette politique, qui vise à inciter les municipalités à accroître l'offre supplémentaire, a cependant été accusée en Angleterre de manquer de vigueur et, de ce fait, de ne pas pouvoir stimuler suffisamment l'offre (Hilber, 2015). Le programme anglais est proportionnel aux recettes fiscales foncières tirées de l'offre supplémentaire.

12.8 DONNÉES SUR L'OFFRE

Pour déterminer si un risque est réel et pour en établir la portée, il faut un large éventail de données. Bien que la plupart de ces données relèvent des municipalités, il se peut qu'elles ne soient pas rendues publiques ou que leur forme ne révèle pas les risques. Les données qui seraient particulièrement pertinentes peuvent être plus globales ou concerner davantage les processus gouvernementaux (comme le délai d'approbation).

Notre analyse et nos discussions avec certaines municipalités nous permettent de tirer les conclusions suivantes :

- de nombreuses municipalités reconnaissent que les données disponibles sur l'offre sont limitées, y compris sur les processus gouvernementaux, et tentent d'y remédier;
- des provinces et/ou des municipalités appliquent diverses politiques sans faire régulièrement état de leurs incidences;
- les autorités municipales ont peu de ressources (et de mesures incitatives) pour recueillir et diffuser des données pertinentes.

Un examen des règles d'aménagement de l'Ontario, dirigé par David Crombie, indique que « [l]es municipalités ont surtout voulu mettre de l'avant qu'il leur fallait plus de soutien technique et financier pour pouvoir se conformer aux exigences des plans » et qu'elles recommandent notamment de « [m]ettre sur pied un programme de surveillance détaillé [...] [et de] [c]réer un comité chargé, d'une part, d'éduquer le public au sujet des quatre plans et, d'autre part, de surveiller leur mise en œuvre et d'en rendre compte » (ministère des Affaires municipales et du Logement [MAML], 2015)⁵⁷. Certaines des municipalités que nous avons consultées ont aussi indiqué qu'il faut améliorer la collaboration pour élaborer un programme de recherche en vue de répondre aux besoins pressants de leur collectivité.

⁵⁷ Les quatre plans sont le *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe*, le *Plan de la ceinture de verdure*, le *Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges* et le *Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara*.

13 Quelle est la situation globale de l'offre de logements au Canada?

OBJECTIFS :

- Étudier des méthodes d'action à l'égard de l'offre de logements, y compris la disponibilité des terrains et la structure des droits et des taxes, et examiner l'incertitude quant à la réglementation.
- Résumer certaines méthodes adoptées dans d'autres pays en vue d'améliorer l'offre de logements.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Bien que les données sur la disponibilité des terrains aménageables à Toronto soient ambiguës, nous savons que, à Vancouver, les terrains disponibles pour la construction d'habitations sont limités. Dans un cas comme dans l'autre, cependant, le réaménagement des terrains existants gagnera en importance et aidera à atteindre les objectifs de densification. Par conséquent, il est impératif que le processus de réaménagement soit efficace. La SCHL participe à un nouveau groupe de travail sur les données et les éléments de preuve qui a été formé cette année dans le cadre du Plan pour le logement équitable de l'Ontario.
- Il semble que la structure des droits imposés par les villes ne sanctionne pas les aménagements de faible densité ni ne constitue un impôt progressif sur la richesse.
- D'autres pays, notamment l'Angleterre, essaient de modifier leurs politiques afin de favoriser l'accroissement de l'offre de logements. Cependant, l'augmentation à la fois de l'offre de logements et de la densité est un enjeu mondial.

13.1 INTRODUCTION

Dans le présent chapitre, nous examinons certaines des politiques en matière d'offre de logements au Canada. L'analyse s'appuie sur les données et les rapports disponibles, sur des rapports récemment commandés et sur des discussions avec les parties concernées. En raison de l'incroyable complexité de ces systèmes, nous ne présentons pas un examen exhaustif, mais nous nous concentrons uniquement sur les points saillants. Par ailleurs, comme la terminologie de ce domaine est complexe et précise, nous avons tenté d'employer des termes plus généraux pour faciliter la communication.

Nous avons établi une distinction entre Edmonton et Calgary, d'une part, et Toronto, Vancouver et Montréal, d'autre part. Comme les trois dernières villes ont adopté des formes d'aménagement plus compactes, elles sont plus comparables. C'est pourquoi nous axerons l'analyse sur ces trois villes dans le présent chapitre. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de précieux enseignements à tirer des deux villes albertaines; nous croyons que certains aspects de leurs processus d'approbation des aménagements y fonctionnent plutôt efficacement.

Pour simplifier, il y a deux façons d'obtenir des logements neufs : 1) en construisant de nouveaux logements sur des terrains vagues, généralement des terres agricoles, et 2) en démolissant de vieux bâtiments résidentiels ou industriels et en les remplaçant par des logements. Fait important, de nombreux urbanistes prévoient qu'une grande partie de l'offre de logements future proviendra de la deuxième option. Une autre distinction importante à faire au sujet des terrains vagues est de déterminer s'ils sont *viabilisés* : s'ils sont desservis par des routes, l'eau courante, l'égout, les écoles, les lignes électriques, etc. À cet égard, le réaménagement de terrains existants coûtera moins cher, puisque la majeure partie des infrastructures sont déjà en place (bien qu'elles puissent aussi avoir à être agrandies ou rénovées).

Cette typologie mène à des processus gouvernementaux différents. D'une part, s'il n'y a aucune modification de zonage à apporter pour la construction de logements, le processus d'aménagement peut se dérouler assez rapidement. D'autre part, si le changement de zonage est requis, le processus peut s'avérer complexe, incertain et long, notamment à cause de la procédure d'appel. Si des infrastructures doivent être aménagées, la démarche peut être encore plus longue. La facilité avec laquelle ces processus se déroulent, quant à elle, pourrait varier d'une compétence à l'autre (cependant, nous ne disposons pas de données pour le vérifier).

Généralement, les politiques relatives aux nouveaux lotissements sont définies directement par les provinces, tandis que le réaménagement et le changement de zonage sont du ressort des administrations municipales. C'est pourquoi tout changement de vocation d'un terrain doit être approuvé par l'administration municipale. En outre, il semble qu'en Colombie-Britannique et en Ontario ces processus de changement de zonage, et les frais connexes, quand ils s'appliquent dans certaines municipalités, s'opèrent par voie de négociation, sans frais préétablis, puisque des frais préétablis seraient considérés comme des impôts et, de ce fait, seraient régis par les provinces.

Les données qui corroborent ces observations proviennent de diverses sources, notamment des considérations théoriques présentées au chapitre précédent. Nous avons également examiné tous les documents et analyses importants qui ont été publiés. Nous avons consulté certaines municipalités et provinces, ainsi que des gens des secteurs de la construction et de l'aménagement. Ces sources vont généralement dans le même sens que les arguments présentés ici, mais il nous serait extrêmement utile d'avoir des données supplémentaires. Par exemple, nous nous fions à l'expérience empirique de la durée du processus d'approbation gouvernemental, car les organismes gouvernementaux n'ont pas de données à ce sujet.

Dans le présent chapitre, nous faisons état de certains faits connaissables relevant des municipalités et des provinces et susceptibles d'avoir un effet sur l'offre de logements, notamment :

- la disponibilité des terrains (parce que certaines villes limitent le territoire aménageable total);
- les droits d'aménagement, les impôts fonciers et les autres droits;
- les règlements et les modifications réglementaires.

Les défis auxquels sont confrontées les villes canadiennes ne sont pas hors du commun. Certains reprochent aux Pays-Bas d'avoir une trop faible capacité d'adaptation de l'offre de logements neufs. L'encadré 13.1 résume les thèmes importants d'un rapport sur l'offre dans ce pays. Il y a aussi eu beaucoup de rapports sur l'offre de logements en Angleterre, dont Barker Review (2004, 2006).

Comprendre l'offre de logements au Canada s'est avérée ardue. Nous avons fait face à plusieurs difficultés, notamment à :

- des processus opaques, compris seulement des spécialistes;
- des données limitées sur divers aspects de l'offre;
- l'absence de compréhension commune des enjeux et termes clés;
- des données parfois disponibles seulement sous des formes accessibles aux chercheurs ou indisponibles au fil du temps; par exemple, les données détaillées sur les règlements de zonage en vigueur sont disponibles sous une forme à laquelle seuls ceux qui cherchent dans le Système d'information géographique peuvent accéder (et il n'y a pas de données historiques);
- des données critiques qui sont vivement remises en cause, telles les données sur la disponibilité des terrains dans la région du Grand Toronto;
- l'absence de données sur les délais des processus d'approbation, bien que l'Ontario soit déterminée à approfondir ce sujet en 2018.

Voici un aperçu de nos efforts pour comprendre les processus. Nous ne pouvons toutefois pas en garantir la parfaite exactitude ni l'exhaustivité, compte tenu de leur grande complexité.

Encadré 13.1 : Réforme potentielle aux Pays-Bas

Certains reprochent aux Pays-Bas d'avoir une faible élasticité de l'offre. Vermeulen et Rouwendal (2007) affirment ne trouver aucune preuve que l'offre de logements est adaptée aux prix. En conséquence, le gouvernement néerlandais a demandé des conseils stratégiques à son organisme consultatif, qui sont résumés dans Boelhouwer et Hoekstra (2009).

Il est difficile de transposer les conditions d'un pays à l'autre, surtout lorsque cela concerne un aspect aussi propre à la situation locale que le logement, mais les centres d'intérêt du rapport néerlandais pourraient se révéler pertinents. En plus de critiquer le subventionnement de la demande, le rapport abordait la disponibilité des terrains, le mauvais choix d'emplacement des logements (construction concentrée dans des secteurs où la croissance économique et les prix des habitations sont relativement bas), la crainte que les coûts associés à l'amélioration de la qualité des logements neufs exigée par le gouvernement dans l'intérêt de l'ensemble de la société ne soient assumés par les nouveaux acheteurs et non par le gouvernement, ainsi que les préoccupations quant aux délais de traitement des demandes d'approbation.

13.2 STRUCTURE DES POLITIQUES AU CANADA

13.2.1 Cadres de politiques au Canada

L'OCDE a élaboré une typologie afin de comparer les systèmes d'aménagement entre pays (OCDE, 2015). Dans un premier temps, l'OCDE note que seuls le Canada et quelques autres pays (l'Australie, la Belgique, le Chili et les États-Unis)⁵⁸ ne disposent pas de *politiques ni de perspectives nationales* en matière d'aménagement. Les autres pays délèguent bon nombre de décisions aux administrations municipales ou régionales, mais les directives, la vision et les critères de rendement généraux sont, pour la plupart, élaborés au niveau national. L'OCDE préconise une approche intégrée à l'échelle d'au moins trois ordres de gouvernement, les gouvernements nationaux définissant une vision globale de la politique d'urbanisme, mais elle estime qu'une politique efficace requiert la collaboration et la coordination à tous les niveaux. L'État fédéral d'Autriche (encadré 13.2) est un bon exemple de structure de gouvernance favorisant une politique nationale d'urbanisme.

Dans un deuxième temps, l'OCDE se penche sur les philosophies adoptées en matière d'aménagement du territoire. Elle considère la politique canadienne d'aménagement du territoire comme 1) une *approche globale et intégrée* (axée sur la coordination de l'aménagement plutôt que sur le développement économique) et 2) *orientée vers l'urbanisme* (axée sur les questions d'urbanisme, les paysages urbains et le contrôle des bâtiments). Le néo-urbanisme est une sous-catégorie d'urbanisme visant à créer des quartiers propices à la marche, à favoriser les projets d'aménagement polyvalent et à bâtir des collectivités durables offrant de saines conditions de vie. Contrairement aux autres pays, le Canada ne préconise pas l'approche de *planification économique régionale*.

Ces types de planification sont intégrés dans les plans de croissance du Grand Vancouver (*Metro 2040: Shaping Our Future*), et l'aménagement de Toronto correspond à l'initiative provinciale Place à la croissance dans le cadre du *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe* (Ontario, 2017a). On retrouve la typologie de l'OCDE dans la stratégie de croissance de Vancouver : « La stratégie de croissance régionale vise à soutenir une économie durable et un certain nombre de ses stratégies contribuent de façon importante à cet objectif. Il faut cependant reconnaître qu'il s'agit d'une stratégie de croissance régionale visant principalement l'utilisation des terrains et le transport, et non d'une stratégie de développement économique. »⁵⁹

⁵⁸ Notez que ce n'est pas le cas de tous les États fédéraux (ex. : l'Autriche et l'Allemagne)

⁵⁹ Metro Vancouver (2017a), p. 25.

Ces philosophies se traduisent à leur tour, par exemple, par une relative absence d'indicateurs économiques (comme les prix des terrains et des habitations) dans les indicateurs de rendement. Cette description de la politique a des implications de politiques plus larges, notamment l'absence apparente d'analyse économique des politiques en matière d'offre. En effet, des économistes au Royaume-Uni sont allés jusqu'à soutenir que l'effet de la cherté des terrains devrait figurer explicitement dans le processus d'aménagement (Cheshire et Sheppard, 2005).

Encadré 13.2 : Politique nationale d'urbanisme en Autriche

L'Autriche est un pays ayant un gouvernement fédéral. Elle a élaboré le concept d'aménagement du territoire autrichien (ÖREK) en 2011 dans le but de fournir une orientation stratégique en matière de planification et d'aménagement du territoire à l'échelle du pays, des Länder et des municipalités. Ses principaux objectifs comprennent une structure urbaine compacte et polycentrique, le développement des infrastructures et des régions et la gestion de la croissance démographique. Il s'agit d'un processus participatif auquel prennent part des membres de divers ordres de gouvernement. Le processus mise sur la cohérence et la collaboration entre ces différents ordres dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies en matière d'aménagement du territoire.

Sources : OCDE (2017) et ÖROK (2015)

13.2.2 Disponibilité des terrains

Au chapitre 10, nous avons avancé que l'un des indicateurs clés du bon fonctionnement des marchés du logement est le prix des terrains. Une mesure complémentaire, mais subsidiaire, est la superficie de terrain disponible. Comme une plus grande importance sera accordée au réaménagement et à la construction intercalaire, la nécessité d'acquérir d'autres terrains en zone verte est moins évidente. La question de la superficie de terrains disponibles – surtout de terrains viabilisés – fait l'objet de débats en Ontario (Clayton, 2015). Les questions clés à se poser en premier lieu sont donc : y a-t-il des terrains à bâtir disponibles? où se situent ces terrains? sont-ils prêts pour la construction, c'est-à-dire conformes à la réglementation et viabilisés?

a) Évaluation des terrains disponibles à Toronto

Dans un rapport rédigé en avril 2015, la Neptis Foundation a comparé la mise en œuvre de politiques visant à ralentir l'expansion urbaine. Il y était mentionné que : « Le rapport sur les indicateurs de rendement du plan de croissance de l'Ontario comporte moins de données et est moins étoffé que celui du Grand Vancouver. Il contient peu de données sur les terrains et renferme principalement des statistiques agrégées. Il n'y a aucun renseignement sur la superficie de terrains urbanisés ou destinés à cette fin depuis l'entrée en vigueur du plan, une mesure de base qui indiquerait si le plan atteint son objectif principal, à savoir réduire l'expansion en périphérie urbaine. En revanche, le rapport sur les indicateurs de rendement du Grand Vancouver fait état de plusieurs mesures relatives aux terrains, dont des renseignements détaillés sur les changements (ajouts ou suppressions) apportés à la superficie totale des terrains à vocation industrielle ou mixte, mesure liée à la stratégie régionale globale visant à protéger l'assise foncière industrielle » (Burchfield et Kramer, 2015, p. 32).

Pour Vancouver, le Grand Vancouver rend compte chaque année d'un grand nombre d'indicateurs, et fait notamment un inventaire détaillé des utilisations des terrains. En 2011, on estimait à 7 850 le nombre d'hectares demeurés en grande partie non aménagés⁶⁰. De ce nombre, les deux tiers étaient situés à Langley et à Surrey, à l'est du Grand Vancouver et au sud du fleuve Fraser. Il ne semble pas y avoir beaucoup de terrains disponibles dans la zone verte, mais leur emplacement est clairement indiqué.

⁶⁰ On ne sait pas vraiment s'ils sont viabilisés ou non. Les détails se trouvent à la page 34 de Metro Vancouver (2015b).

Pour l'Ontario, la Neptis Foundation a estimé à 107 000 le nombre d'hectares de terrain réservés par les municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe pour faire face à la croissance jusqu'en 2031. De ce nombre, environ la moitié (56 200 ha) est située dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH). Il s'agit de la « zone verte désignée », c'est-à-dire les terrains que le gouvernement de l'Ontario rend disponibles pour le logement et l'emploi à l'extérieur de la zone urbanisée existante des villes de la région⁶¹. Ces données ont été recueillies par satellite (Neptis, 2016). L'inconvénient de cette approche est qu'on ne sait pas 1) si elle indique la superficie brute ou nette de terrains disponibles (voir le chapitre 10) et 2) si ces terrains sont viabilisés ou non. Compte tenu de leur emplacement (voir le rapport Neptis), il semble peu probable qu'ils soient viabilisés.

En revanche, le groupe-conseil Malone Given Parsons estime qu'il reste 17 200 ha de terrains vacants dans la zone verte pour soutenir la croissance résidentielle. Le groupe agrège les données obtenues à la suite d'une analyse locale (Malone Given Parsons, 2017) et se concentre sur la superficie de terrain nette (après déduction des parcs, des terrains marécageux, etc.), comme il est indiqué au chapitre 10. Le groupe fait également valoir que les terrains disponibles ne sont pas viabilisés et qu'ils sont éloignés, préoccupations que soulève aussi Amborski (2016).

La superficie de terrains disponibles n'est donc pas tout à fait claire. Par conséquent, on ne sait pas s'il serait possible d'accroître l'offre de logements sur ces terrains dans un proche avenir, puisqu'ils ne sont pas viabilisés. De plus, comme il en a été question dans des chapitres antérieurs, cela pourrait mener à la spéculation foncière. Malheureusement, nous n'avons pas de données pour tester cette théorie.

b) Évaluation des terrains disponibles à Vancouver

Les terrains de la région du Grand Vancouver ont été classés selon six désignations régionales, en fonction de leur utilisation. Celles-ci cherchent à mettre en évidence les aspirations et les engagements municipaux et régionaux. Parmi ces désignations, deux sources potentielles de terrains sont la réserve de terres agricoles et les terrains en zone verte (qui font partie de la désignation urbaine générale).

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 10, une part importante de la région de Vancouver est réservée à l'agriculture. Dans la RMR de Vancouver, les réserves de terres agricoles comptent pour environ 21 % de la superficie totale de terrain. Dans le Grand Vancouver, en 2015, 32 % de la superficie totale des terrains (90 497 ha⁶²) étaient désignés comme étant à l'intérieur de la *frontière d'endiguement urbain* dans le cadre de la stratégie de croissance régionale du Grand Vancouver. Entre 2011 et 2015, 72 ha ont été ajoutés à la zone d'endiguement à la suite du changement d'affectation de parcelles individuelles.

À l'intérieur de la frontière d'endiguement urbain, il restait 7 490 ha de terrains à aménager dans la zone verte en 2015, soit 11 % de la superficie de terrain totale désignée comme « territoire urbain général ». Entre 2011 et 2015, 411 ha (5,5 %) des terrains restants ont été aménagés pour soutenir 14 % de la hausse régionale de logements qui a eu lieu au cours de cette même période (Metro Vancouver, 2015). Tous les terrains restants sont situés dans six municipalités. Surrey et le canton de Langley disposent chacun de plus de 2 000 ha de terrains disponibles pour l'aménagement dans la zone verte, Maple Ridge et West Vancouver possèdent un peu moins de 1 500 ha chacun (les terrains de West Vancouver ayant un potentiel d'aménagement limité), et Coquitlam et Tsawwassen détiennent moins de 1 000 ha de terrains à aménager.

⁶¹ Les indicateurs de rendement pour la région élargie du Golden Horseshoe ont été publiés dans Ontario (2015).

⁶² Par comparaison, cela représente presque 50 % de plus que les réserves de terres agricoles totales, qui s'élèvent actuellement à 60 893 ha.

c) Terrains à vocation d'emploi

Par le passé, les installations industrielles pouvaient générer beaucoup de pollution ou de bruit. C'est pourquoi les terrains sur lesquels elles étaient situées étaient séparés de ceux où l'on construisait des habitations; les terrains ont donc commencé à être zonés industriels ou résidentiels. Les avancées technologiques dans le monde entier ont causé la fermeture de certaines installations qui se trouvaient sur des terrains à usage industriel. Décider quoi faire de ces terrains pose des défis de taille : doivent-ils être conservés comme des terrains à usage industriel dans l'espoir que de nouvelles installations industrielles viendront s'y installer, ou être décontaminés à grands frais à des fins de logement? Comme nous l'avons vu au chapitre 11, l'évolution technologique et économique fondamentale montre qu'il est peu probable que de grandes usines nécessitant de vastes superficies de terrain retournent s'établir dans les centres-villes.

Montréal a pris la ferme décision de réaménager les terrains à usage industriel afin d'y construire des logements, et estime que cela suffira à satisfaire les besoins futurs en matière de logement⁶³. Par exemple, la Ville a récemment réaménagé Griffintown (Ville de Montréal, 2004, pp. 234-235). En revanche, les villes de Toronto et de Vancouver semblent faire preuve d'une plus grande prudence. En fait, elles semblent considérer la protection des terrains à vocation d'emploi comme un objectif important. Dans son rapport, le Grand Vancouver explique le défi auquel il fait face : « Devant la pression constante pour donner aux terrains industriels une nouvelle vocation et l'étroitesse de l'assise foncière industrielle, nous devons impérativement protéger l'offre de terrains à usage industriel dans la région pour soutenir la croissance économique et l'emploi. » (Metro Vancouver, 2015). Les consultations menées par la Ville de Toronto l'ont amenée à définir de grandes orientations visant à promouvoir l'aménagement de bureaux desservis par un service de transport en commun rapide, à réserver aux affaires et aux activités économiques les zones à vocation d'emploi de la ville, ainsi qu'à soutenir la croissance des secteurs institutionnel et de la vente au détail afin de répondre aux besoins de la population croissante de la ville et de la région.

Dans la région élargie de Toronto, il ne semble pas y avoir de données agrégées accessibles au public au sujet de la superficie de terrain à vocation d'emploi disponible ou de données formatées pour diffusion. En ce qui concerne la région du Grand Vancouver, on trouve des cartes dans Metro Vancouver (2015).

À Vancouver, les terrains occupés par le port sous-tendent les relations économiques entre le Canada et les pays situés de l'autre côté du Pacifique. Les terrains industriels qui ont servi pour les scieries et les gares de triage du CP, quant à eux, ont d'abord été transformés de diverses façons pour fournir des terrains pour l'Expo 86, pour ensuite être intégrés à la métropole actuelle de Vancouver au nord de False Creek au cours des 20 années qui ont suivi (Business Vancouver, 2016).

Il serait plus facile de déterminer le meilleur point de vue pour préserver des terrains à vocation d'emploi si nous disposions de plus de détails sur le type d'emplois par emplacement. Y a-t-il plus de chances que le départ des usines du centre de Toronto et de Vancouver fasse place à des industries de services ou en restera-t-il quelques-unes? En outre, il s'agit aussi d'une question critique en ce qui concerne les terrains réservés pour la vente au détail. Avec l'avènement des achats en ligne, la superficie des terrains destinés au commerce de détail et au stationnement connexe diminuera-t-elle au profit de logements?

Il est difficile de prévoir ces dynamiques. Pour ce faire, il faudrait non seulement anticiper les changements technologiques et mondiaux susceptibles de continuer à réduire l'ampleur des activités manufacturières, mais aussi l'effet de la hausse des prix des terrains sur les choix d'emplacement des entreprises. Une augmentation des prix inciterait les entreprises nécessitant de grandes superficies de terrain à déménager. On trouve des données sur les emplacements d'emploi dans le Recensement du Canada. Blais (2017) a eu recours à certaines de ces données pour les régions de Toronto, mais on ignore l'étendue de l'analyse de ces données pour l'ensemble du Canada. Sweet *et al.* (2017) se penchent sur certaines tendances en matière d'emploi dégagées à partir de données d'InfoCanada. Par conséquent, il faudrait approfondir la question.

⁶³ La Communauté métropolitaine de Montréal (2015) souligne entre autres à quel point le réaménagement soutient la croissance.

13.2.3 Droits et taxes

Dans un premier temps, nous présentons de manière concise et simple les taxes et les droits que perçoivent actuellement les grandes villes canadiennes, puis, dans un deuxième temps, nous fournissons des estimations générales de l'ampleur et de la structure de ces droits.

13.2.3.1 Taxes et droits demandés

Les taxes et les droits servent à atteindre divers objectifs gouvernementaux. Les *impôts fonciers* sont une taxe sur la richesse immobilière. Plus le prix d'une propriété est élevé, plus les recettes fiscales foncières devraient être élevées (ce qui permet aussi aux administrations locales de récupérer une partie des dépenses engagées dans les infrastructures et les commodités locales). Augmenter les impôts fonciers, et le faire de façon proportionnelle pour les propriétés de plus grande valeur, équivaldrait à un impôt progressif sur la richesse. Cependant, certains ménages (les ménages plus âgés, par exemple) pourraient avoir de la difficulté à payer des impôts fonciers plus élevés, puisqu'une grande partie de leurs capitaux est immobilisée dans leur habitation, et leurs revenus sont limités. Il existe aussi des *taxes sur les transferts fonciers*, c'est-à-dire des droits imposés lors de la vente d'une propriété, mais leur augmentation aurait probablement pour effet de décourager la mobilité.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, les *droits d'aménagement* sont exigés pour les logements neufs afin d'assurer le financement des coûts générés par la croissance. L'augmentation du nombre de logements entraîne des coûts d'infrastructure supplémentaires et aggrave la congestion. Les droits d'aménagement servent à couvrir ces coûts. Ils ont pour but de couvrir uniquement les coûts supplémentaires.

Dans le futur, l'offre de logements devra sûrement compter de façon importante sur le changement de zonage ou sur la transformation de logements ou de structures industrielles existantes en structures de logement plus denses, qu'on nomme aussi *aménagement intercalaire*⁶⁴. En outre, les logements intercalaires coûteront généralement moins cher, puisque la majeure partie de l'infrastructure sera déjà en place (quoiqu'une mise à niveau puisse s'avérer nécessaire dans certains cas, comme les canalisations, afin de subvenir aux besoins d'une population plus importante). Le changement de zonage des propriétés afin, par exemple, d'accroître la densité entraînera une hausse de la valeur des terrains sur lesquels elles se trouvent – et des recettes fiscales foncières. Les municipalités pourraient essayer de récupérer cette plus-value foncière de diverses façons que, par souci de simplicité, nous appellerons *ententes sur les avantages de la densification* (terme emprunté à Moore, 2013). Les droits perçus dans le cadre de ce processus, aussi désignés « contributions aux installations communautaires » en Colombie-Britannique (Colombie-Britannique, 2014) ou « article 37 » en Ontario⁶⁵, sont sujets bien souvent à négociation. Il s'agit donc d'approches différentes de celle de *prime de densité* ou de *zonage d'inclusion*, plus prévisibles et systématiques, qui ont été adoptées à Montréal et aux États-Unis. Il semble que Vancouver ait mis en œuvre un processus technocratique, alors qu'à Toronto, il relève des élus locaux (Mattinson, 2015).

Les ententes sur les avantages de la densification pourraient prendre la forme de contributions financières directes en échange de la permission de procéder au changement de zonage, ou de contributions de remplacement (logements abordables supplémentaires, parcs, garderies, œuvres d'art publiques ou contributions à d'autres objectifs sociaux). Ces droits sont généralement négociés, ce qui entraîne souvent des retards et une incertitude quant aux résultats. Moore (2013) révèle que les ententes sur les avantages de la densification conclues à Vancouver servent à redistribuer les richesses, alors qu'à Toronto, on les utilise pour offrir des commodités visuellement attrayantes.

⁶⁴ Il s'agit de la mise en valeur des terrains vacants entiers ou des parties de terrains vacants dans les secteurs urbains établis. Un terrain peut être vacant de longue date ou le devenir à la suite d'un lotissement, d'une démolition, d'un incendie, etc.

⁶⁵ D'après l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario* (1990) (Ontario, 2017c).

Les droits d'aménagement sont régis en grande partie par les provinces, mais les ententes sur les avantages de la densification sont du ressort des municipalités. Les provinces élaborent des lignes directrices sur leur utilisation et reconnaissent les risques. Le guide de la Colombie-Britannique décrit « la façon dont les contributions aux installations communautaires, si elles ne sont pas gérées avec soin, risquent de se traduire par une diminution de l'offre de logements neufs et de provoquer une augmentation des prix des logements » (Colombie-Britannique, 2014). Dans son document de consultation (2013), la province de l'Ontario a noté que : « L'application de l'article 37 (primes de densité) [est parfois décrite] comme étant ponctuelle ou improvisée. En outre, on s'interroge sur la question de savoir si l'argent versé est employé aux fins pour lesquelles il a été perçu et s'il existe des mesures de reddition de comptes et de production de rapports appropriées » (Ontario, 2013).

Les objectifs de ces mécanismes sont louables, mais les ententes sur les avantages de la densification risquent de susciter l'incertitude chez les promoteurs et de modifier le type de logements construits. Les coûts supplémentaires peuvent être directs (demande de logements abordables à un prix inférieur au prix du marché) ou indirects (incertitude liée au processus de négociation). À leur tour, les promoteurs peuvent réagir en rehaussant la qualité de la finition des nouveaux bâtiments qu'ils proposent, de sorte que les logements visant le marché général sont plus chers. Nous sommes d'avis, bien que nous ne puissions l'étayer, que comme les marges bénéficiaires sont plus grandes dans le cas des habitations plus chères, l'augmentation de l'offre risquerait d'être détournée vers des logements plus chers. Par conséquent, même si les ententes prévoyant une plus grande offre de logements abordables peuvent maintenir le prix moyen bas, le « vide intermédiaire » des immeubles d'habitation denses à prix relativement bas s'accroîtrait. Il est aussi possible que les projets soient complètement abandonnés en raison des risques qu'ils présentent. Il n'est pas question de ces préoccupations dans la seule étude que nous avons trouvée sur leurs impacts (Coriolis, 2014).

Compte tenu de la logique économique présentée au chapitre précédent et comme l'illustre l'exemple des Pays-Bas (voir l'encadré 13.1), les raisons qui sous-tendent la perception de ces droits ne sont pas parfaitement claires. Si la densification est considérée comme un avantage pour la société (pour les raisons exposées au chapitre précédent), des universitaires estiment qu'on ne devrait pas percevoir de droits importants.

13.2.3.2 Que révèlent les données au sujet des taxes et droits en général?

Nous avons chargé le Groupe Altus de fournir des estimations des frais gouvernementaux (explicites et implicites) à Toronto, à Vancouver et à Montréal. Blais (2010) affirme que la structure tarifaire encourage implicitement l'étalement urbain. Les droits d'aménagement sont plus élevés pour les maisons individuelles que pour les appartements en copropriété, mais ils n'augmentent pas proportionnellement à la surface utile que requièrent de telles structures. Cela tient principalement au fait que les services supplémentaires qu'exige une maison individuelle sont proportionnellement moindres que pour une structure neuve dense (appartements en copropriété). Les droits d'aménagement visent à recouvrer les coûts d'infrastructure supplémentaires. Autrement dit, la structure des droits n'est pas orientée de manière à lutter efficacement contre l'étalement urbain.

Les constructeurs que nous avons consultés se disent surtout inquiets au sujet des coûts du processus d'approbation, de sa durée et des incertitudes connexes. De 2004 à 2017, les droits d'aménagement ont augmenté à un taux annuel moyen de 7,3 % dans la région de Durham, comparativement à environ 11 % dans la région de York. Dans les deux régions, le rythme d'augmentation des droits a été un peu plus lent pour les maisons en rangée et légèrement plus rapide pour les petits appartements. Les municipalités secondaires imposaient des droits d'aménagement supplémentaires. Le coût des études est également problématique. À Hamilton, par exemple, une demande de lotissement peut nécessiter 13 rapports (analyses de l'environnement, de la circulation, du drainage, etc.).

Nous avons demandé à Altus d'estimer les droits selon divers scénarios (tableau 39). Premièrement, le groupe devait examiner les droits des nouveaux aménagements (sur des terrains non construits) et des réaménagements (nécessitant un changement de zonage). Deuxièmement, il devait fonder ses estimations sur différents scénarios de densité. Dans ses travaux, il a classé ces scénarios comme suit : aménagements de faible densité (maisons individuelles), aménagements de moyenne densité (maisons en rangée traditionnelles en propriété absolue) et aménagements de forte densité (immeubles d'appartements en copropriété). Les résultats représentent des moyennes approximatives dans les RMR respectives, car les municipalités secondaires n'ont pas toutes été étudiées. De plus, comme il a fallu faire un certain nombre d'hypothèses en cours d'analyse, les résultats doivent être considérés à titre indicatifs.

Le tableau 39 présente les données en termes 1) de droits réels en dollars, 2) de pourcentage du prix moyen d'un logement et 3) de droits selon la superficie du terrain utilisé. Ces données ne renferment aucuns frais fédéraux associés aux logements neufs (comme la TPS) ou qui pourraient être appliqués (comme l'assurance prêt hypothécaire). De plus, elles ne tiennent pas compte des frais associés aux ententes sur les avantages de la densification pour Toronto parce que les frais étaient trop incertains pour être quantifiés, mais incluent les frais associés aux ententes sur les avantages de la densification pour Vancouver (rappelons que celles-ci sont pertinentes lorsqu'on compare des scénarios de réaménagement).

Voici les faits saillants :

- Les droits sont significativement plus élevés à Toronto qu'à Vancouver, puis nettement supérieurs à ceux de Montréal. Une fois la valeur de la propriété prise en compte, les droits sont assez comparables à Toronto et à Vancouver, mais sensiblement inférieurs à Montréal.
- En valeur absolue, les droits pour les aménagements de faible densité sont les plus élevés.
- Contrairement à Vancouver, la RGT impose des droits plus bas pour les réaménagements que pour les nouveaux aménagements (mais les données ne tiennent pas compte des frais associés aux ententes sur les avantages de la densification). Montréal perçoit des droits relativement équivalents dans un cas comme dans l'autre.
- Dans la mesure où les habitations constituent un rouage important de la distribution de la richesse, les droits fondés sur la valeur de la propriété sont légèrement progressifs à Montréal, à peu près neutres à Vancouver, et régressifs à Toronto.
- Les droits imposés sur les aménagements plus denses augmentent proportionnellement au secteur à Toronto, sont de stables à régressifs à Vancouver, et stables à Montréal.

Selon ces résultats, il semblerait que la structure tarifaire, à la marge, ne soit particulièrement pas conçue pour résoudre les enjeux liés à la densification ni pour atténuer les effets distributifs négatifs de l'accroissement de l'inégalité de la richesse. Les droits ne semblent pas tenir compte de la diminution possible des coûts d'infrastructure associés aux réaménagements.

Tableau 39 : Résumé des constatations de l'étude sur les droits gouvernementaux, selon les grandes régions métropolitaines

DENSITÉ :	NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS			RÉAMÉNAGEMENT		
	FAIBLE	MOYENNE	ÉLEVÉE	FAIBLE	MOYENNE	ÉLEVÉE
Droits moyens par unité	Dollars par unité					
Grand Toronto	100 900	80 400	62 800	58 500	57 900	56 300
Grand Vancouver	86 700	48 500	23 200	105 800	63 300	31 400
Grand Montréal	18 100	12 800	7 100	18 500	12 900	7 100
Droits moyens par pied carré	Dollars par pied carré					
Grand Toronto	40	45	70	23	32	63
Grand Vancouver	35	27	26	42	35	35
Grand Montréal	7	7	8	7	7	8
Droits moyens en % du prix de vente	Pourcentage					
Grand Toronto	7,4	9,6	11,1	4,2	6,9	10,0
Grand Vancouver	3,6	4,9	3,5	4,0	5,4	4,5
Grand Montréal	3,0	3,1	2,6	3,1	3,2	2,6

Source : Groupe Altus

13.2.4 Réglementation et retards

Dans le cadre de nos consultations continues avec les villes et les constructeurs, le temps qu'il faut pour qu'un projet soit prêt pour le marché (c'est-à-dire la période avant la mise en chantier, qu'on appelle aussi « *lancement de projet* ») est apparu comme une préoccupation majeure. Officieusement, les constructeurs montréalais révèlent que les retards d'environ deux ans sont monnaie courante. À Toronto, il est possible d'aménager rapidement un terrain dont le zonage est adéquat, mais le changement de zonage peut prendre entre trois et cinq ans. Les villes respectives ne semblent pas contester ces chiffres. Il nous a été très difficile de corroborer ces affirmations.

Des efforts sont toutefois faits pour améliorer l'offre. À titre d'exemple, l'encadré 13.3 montre comment le zonage flexible peut être appliqué dans certains cas, et le chapitre 2 met en lumière comment la Ville de Montréal est intervenue rapidement pour construire plus de tours d'habitation.

En l'absence d'autres données, nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle toute récente transaction d'achat d'un terrain serait désormais traitée aussi rapidement que possible en vue de la construction de logements. À cette fin, nous avons chargé le Groupe Altus d'analyser, pour Toronto et Vancouver, les délais entre les transactions foncières résidentielles et la construction d'habitations de faible hauteur. Montréal, Calgary et Edmonton ne font pas partie de l'étude en raison de l'insuffisance des données. L'analyse s'appuie exclusivement sur les informations dans les bases de données du Groupe Altus sur les ventes/investissements commerciaux et sur les habitations neuves. Nous avons demandé à Altus de limiter la portée de son analyse aux habitations de faible hauteur, simplement parce que les pressions exercées sur les prix de ces habitations sont plus fortes. Nous présentons d'abord les données, puis nous adressons certaines mises en garde.

Encadré 13.3 : Réforme du zonage à Vancouver

Certaines municipalités de la Colombie-Britannique ont commencé à expérimenter une méthode différente de changement de zonage des parcelles de terrain. Par exemple, la Ville de Vancouver a récemment testé le concept de « zonage flexible ». La zone de Norquay Village, qui dispose maintenant de son propre règlement de zonage, a demandé à la Ville de Vancouver de procéder au changement de zonage massif de lots existants destinés à la construction de maisons individuelles afin d'encourager la création de maisons en rangée – ce qui a augmenté d'un seul coup la capacité de densification d'un grand nombre de lots. Comme cette partie de la ville possède son propre règlement de zonage, les lots ayant fait l'objet d'un changement de zonage sont visés par des lignes directrices régissant le nombre de logements pouvant être créés sur chacun et la hauteur des bâtiments achevés. On peut donc estimer avec plus de certitude la valeur des terrains en fonction du nombre de logements permis et des prix du marché. En outre, les contributions aux installations communautaires qui s'appliquent à ces lots nouvellement rezoneés se fondent sur un cadre de négociation du taux de changement de zonage cible qui offre aux promoteurs, dans une certaine mesure, une plus grande certitude quant aux coûts et permet à la Ville de récupérer quand même la plus-value foncière découlant du changement de zonage. Les employés de la Ville de Vancouver ont fait remarquer que cette approche permettra d'accroître la variété de logements dans ce secteur et admis que l'allègement administratif découlant du changement de zonage de masse permettra aux promoteurs de ces parcelles de gagner environ six mois (Jang, 2017).

La figure 75 présente les données pour la RGT. Voici certaines des constatations clés :

- Pour environ 60 % des projets lancés (début des ventes à la phase de préparation des travaux) entre 2015 et le milieu de 2017, aucune vente de terrain connexe n'avait été consignée dans la base de données au cours des 15 années ayant précédé leur lancement.
- Environ 30 % des projets étaient visés par une transaction foncière effectuée dans les cinq années ayant précédé leur lancement. Il peut s'agir d'achats faits après que le propriétaire antérieur se soit chargé d'une grande partie de l'aménagement du terrain.

Ces deux dernières années, la superficie des terrains destinés à des logements de faible et moyenne densités qui ont récemment fait l'objet d'une transaction a augmenté, mais elle est demeurée faible par rapport aux superficies qui ont été enregistrées au début des années 2000 (figure 76). Selon les données disponibles, le nombre annuel moyen d'acres vendus avant 2006 (l'année où la stratégie de croissance provinciale a été instaurée) était de 7 200, contre 3 800 après 2006. Il est peut-être surprenant, étant donné la montée des prix à Toronto, que le volume de terrains n'ait pas crû davantage.

Figure 75 : Résumé des ventes de terrains pour les projets de construction de maisons individuelles lancés dans la RGT

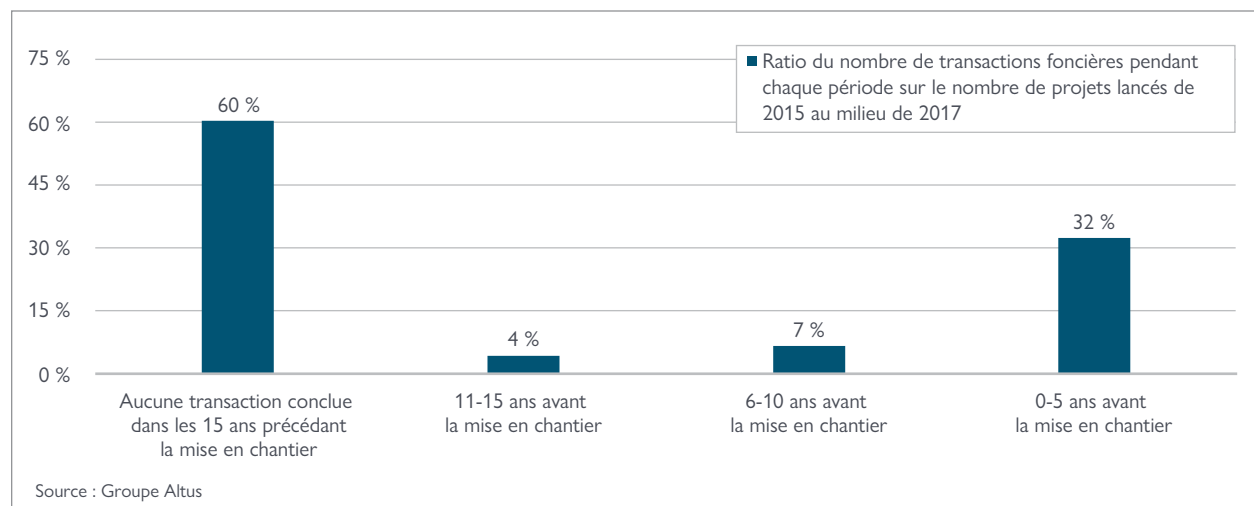
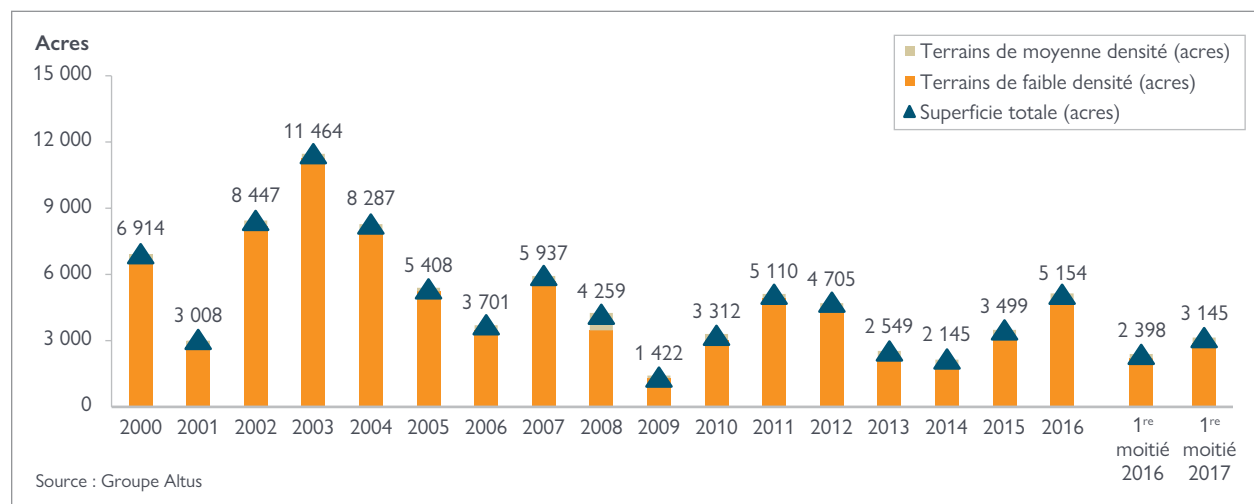


Figure 76 : Ventes de terrains destinés à des habitations de faible et moyenne densités dans la RGT



Les résultats sont essentiellement semblables pour chacune des cinq régions de la RGT, sauf à Toronto où il y a eu relativement plus de transactions foncières à l'approche de la date de lancement. Fait intéressant, la répartition était plus égale à Toronto : 50 % des projets pour lesquels les ventes ont commencé entre 2015 et le milieu de 2017 étaient visés par une transaction foncière effectuée au cours des cinq dernières années. Il faut cependant se rappeler que, à Toronto, la construction de maisons individuelles est limitée. En outre, les terrains viabilisés sont plus facilement accessibles dans les zones bâties de la ville; les retards associés à la viabilisation seront donc plus marqués dans certains secteurs du « 905 » où tout le travail de viabilisation et de zonage reste à faire.

Les constatations clés pour Vancouver sont les suivantes (figure 77 et figure 78) :

- Environ 60 % de tous les projets lancés entre 2015 et le milieu de 2017 avaient été visés par une transaction foncière dans les cinq années précédant leur lancement. Une fois de plus, il peut s'agir d'achats faits après que le propriétaire antérieur se soit chargé d'une grande partie de l'aménagement du terrain.
- Dans l'ensemble, les résultats de Surrey, où les projets ont été les plus nombreux, ressemblaient à ceux du marché global.

Contrairement à Toronto, Vancouver a affiché ces dernières années une tendance stable à la hausse des ventes de terrains destinés à des habitations de faible et moyenne densité, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des terrains disponibles pour le lancement de projets de construction de maisons individuelles.

Figure 77 : Ventes de terrains destinés à des habitations de faible et moyenne densité à Vancouver

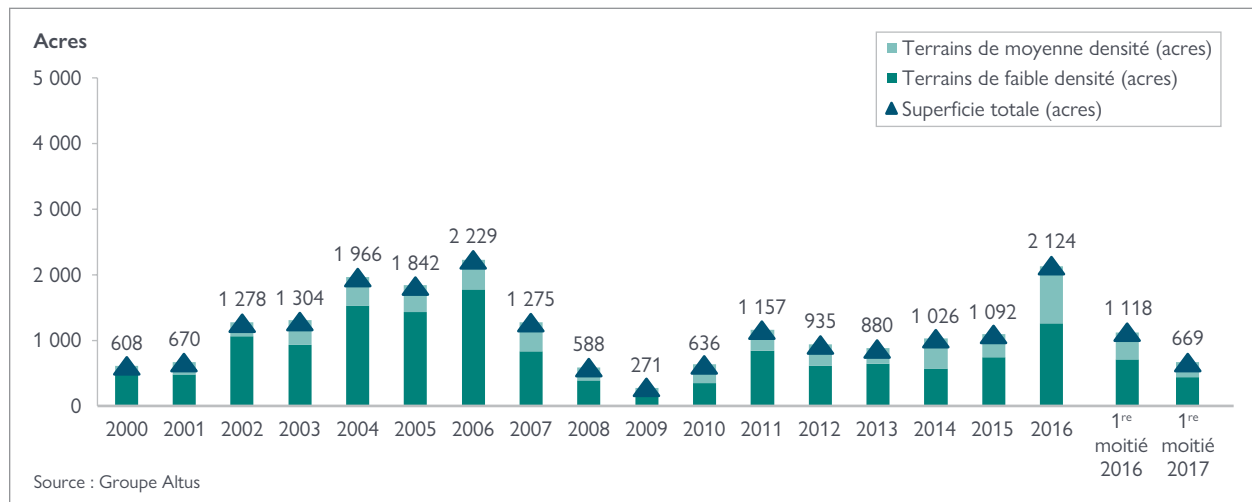
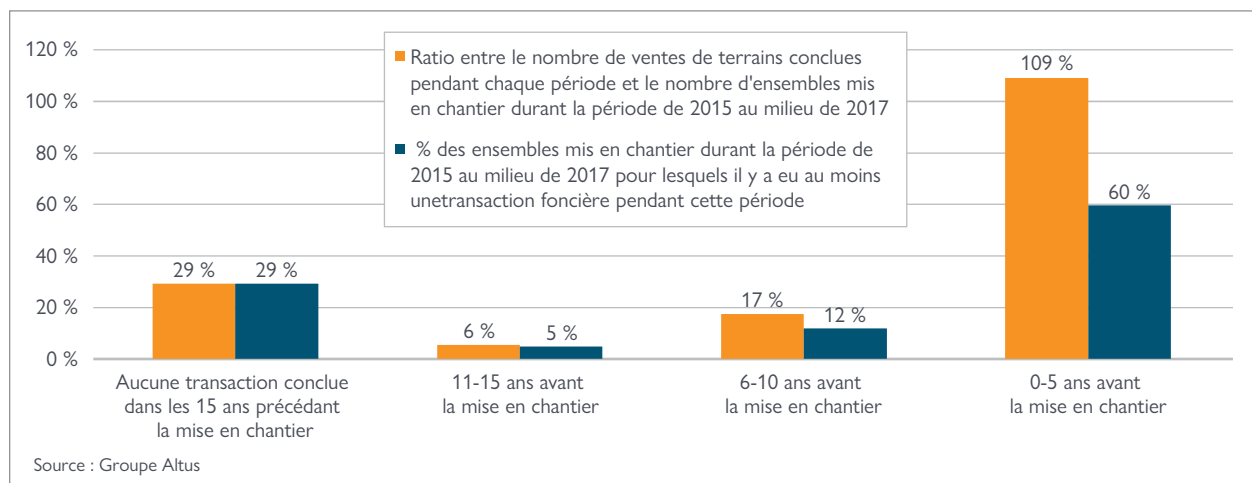


Figure 78 : Résumé des ventes de terrains pour les projets de construction de maisons individuelles lancés dans la RMR de Vancouver



Bien que l'analyse ait fait ressortir certains faits nouveaux intéressants, il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation des informations et dans la compréhension de leurs limites. Plus particulièrement, plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi une grande proportion de nouveaux projets lancés ne sont pas visés par une transaction foncière effectuée ces 15 dernières années, notamment :

- les longs délais nécessaires pour que le terrain soit prêt pour la construction;
- les contraintes liées à la viabilisation qui peuvent avoir retardé l'aménagement du terrain dans certaines municipalités;
- les facteurs non fonciers liés aux demandes d'aménagement et aux processus d'approbation qui peuvent avoir influé sur le début du projet;
- les cas où de très grands terrains ont été achetés il y a de nombreuses années en vue d'être progressivement aménagées au fil du temps par le proposant afin de mener des activités à long terme.

De plus, l'analyse ne vise qu'une période relativement courte (les projets lancés entre 2015 et le milieu de 2017).

Les constatations d'Altus montrent que les délais d'approbation n'expliquent les retards qu'en partie. Dans la RGT, le calendrier global de la majorité des récents projets, s'étendant sur 15 ans, peut aussi être associé à la rétention foncière. Cependant, nos longues discussions avec la communauté du bâtiment indiquent autre chose. Les promoteurs ont sommairement rejeté l'idée de l'existence d'une rétention foncière, car rien n'incite à remettre à un avenir incertain les bénéfices importants pouvant être réalisés maintenant. La durée des projets plus courte à Vancouver que dans la RGT pourrait indiquer que les délais de viabilisation sont un facteur clé des retards rencontrés dans le processus menant à l'arrivée sur le marché. À Vancouver, la plupart des aménagements de faible hauteur ont eu lieu dans des zones bâties où les services sont déjà en place. De même, les terrains sont aussi plus susceptibles d'avoir le zonage approprié dans les centres urbains que dans certaines zones du « 905 » de la RGT non encore viabilisés.

13.3 MESURES D'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE DANS D'AUTRES PAYS

Dans la présente section, nous examinerons brièvement certaines politiques adoptées dans d'autres pays en vue d'augmenter l'offre. Nous ne prenons pas position en faveur d'une politique ou d'une autre, mais cherchons plutôt à faire ressortir certaines innovations adoptées dans d'autres pays.

Certains pays ont tenté de passer d'une approche réglementaire à une approche fiscale afin d'accroître le degré de certitude des constructeurs et des promoteurs, de renforcer la transparence de l'ensemble du processus, qui est actuellement difficile à comprendre, d'outiller davantage les municipalités afin qu'elles contrôlent les délais et le type d'offre et d'assurer aux administrations locales les revenus nécessaires pour répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure. Burge et Ihlanfeldt (2006) ont constaté qu'en allégeant les règlements d'exclusion et en augmentant le pourcentage de projets proposés approuvés par les administrations locales, la perception de droits d'aménagement pouvait entraîner une hausse des taux de construction. Dans le contexte canadien, un tel changement de politique a également été proposé par Slack (2002). Le Royaume-Uni a essayé d'abandonner les ententes sur les avantages de la densification (qui y sont désignées « article 106 ») au profit de droits d'aménagement (« *Community Infrastructure Levy* ») (Pays de Galles, 2015).

Les droits d'aménagement ne doivent servir qu'à couvrir les coûts liés aux nouveaux aménagements. À l'heure actuelle, ils ne sont pas conçus dans le but de pallier les déficiences du marché découlant de l'étalement urbain de maisons individuelles. Burge *et al.* (2013) affirme que les droits d'aménagement de maisons individuelles pourraient être majorés substantiellement. Un tel système pourrait aussi inciter les constructeurs à combler le « vide intermédiaire » en construisant plus de maisons en rangée, d'appartements superposés, etc.

Les économistes sont d'avis que, en théorie, une taxe sur le sol serait plus efficace que les impôts dits fonciers actuels. D'ailleurs, il s'agissait d'une source d'imposition importante dans de nombreuses provinces de l'Ouest canadien au début du XX^e siècle (Dixon, 1914). Les impôts fonciers sont prélevés à la fois sur le terrain et sur le bâtiment qui y est construit. Par conséquent, l'imposition d'une taxe sur le sol seulement élimine l'impôt sur le bâtiment, sans pénaliser

pour autant l'amélioration foncière. Une taxe sur le sol encourage la construction de structures de plus grande valeur sur les terrains en remplaçant les maisons individuelles par des logements collectifs, ce qui réduit considérablement la charge fiscale par ménage. Une taxe sur le sol découragerait également à la fois la spéculation et la thésaurisation foncières, puisqu'elle augmenterait le coût de possession des terrains vacants. De plus, elle contribuerait à la résolution des enjeux liés à la distribution, puisqu'il s'agirait d'un impôt progressif sur la richesse.

Les taxes sur le sol sont proposées comme une forme d'imposition efficace, mais elles sont rares de nos jours⁶⁶. Les municipalités danoises prélèvent une taxe sur la valeur foncière qui varie de 1,6 % à 3,4 %. À l'issue d'un examen du système fiscal australien, il a été recommandé d'introduire une taxe progressive sur le sol (à l'exception des terres agricoles), tout en faisant valoir qu'il faudrait avant tout revoir les politiques en matière de zonage, d'aménagement et d'approbation et les frais d'infrastructures pour s'assurer qu'ils ne réduisent pas inutilement l'offre de logements (Australie, 2010).

Après avoir déterminé que l'Angleterre éprouvait un problème en matière d'offre de logements (selon les articles de Barker Review cités dans l'introduction du présent chapitre), la Joseph Rowntree Foundation a commandé une enquête sur les politiques à cet égard dans le reste du monde (Rowntree Foundation, 2013). L'enquête a porté sur 11 pays (excluant le Canada). L'encadré 13.4 dresse une typologie des politiques en matière d'offre adoptées dans d'autres pays.

Certaines de ces politiques ont cours au Canada, comme le zonage d'inclusion et la gestion de la croissance. Le rapport Rowntree note également qu'une conception et une mise en œuvre minutieuses d'un grand nombre de ces politiques sont nécessaires. L'importation d'une politique étrangère serait difficile, puisqu'il faudrait d'abord bien comprendre la situation institutionnelle de l'Angleterre, par exemple la tendance croissante des promoteurs britanniques à acquérir des options d'achat de terrains plutôt qu'à les acheter directement. Certaines des politiques viennent avec de nombreuses variantes. Bon nombre de politiques municipales ont pour objectif de récupérer la valeur des terrains; pourtant, la politique la plus efficace – la taxe sur le sol – est rarement adoptée.

Le *regroupement de terrains* fait partie des options auxquelles les gouvernements au Canada ne semblent pas avoir recours. Pour accroître la densification de plusieurs parcelles sur lesquelles sont construites des maisons individuelles, il faudrait acheter plusieurs maisons, combiner les lots, modifier les règlements de zonage et construire une structure d'immeubles plus dense. Le regroupement de terrains est le processus consistant à combiner les lots afin qu'ils soient prêts pour l'aménagement. Il s'agit d'un processus long et risqué, puisque certains propriétaires peuvent réclamer une meilleure offre pour leur terrain afin de récupérer le maximum de la plus-value foncière réalisée⁶⁷.

Dans un tel contexte, une solution possible serait que l'administration locale procède au regroupement des terrains. Elle pourrait acheter les maisons individuelles au prix du marché ou les « exproprier » par voie judiciaire au prix du marché, modifier les règlements de zonage, puis vendre les terrains ainsi regroupés à des promoteurs privés au prix du marché pour la construction de structures denses. En payant le prix du marché et en exerçant son pouvoir légal d'expropriation au prix du marché, les administrations municipales préviendraient le problème de rétention. En revendant les terrains rezonés, elles récupéreraient la plus-value foncière réalisée. L'un des inconvénients de cette formule est qu'elle nécessite d'importants capitaux.

⁶⁶ Skaburskis et Tomalty (1997) retracent l'histoire de cette idée au Canada.

⁶⁷ Brooks et Lutz (2016) ont observé un surcoût de 15 à 40 % sur les transactions de « terrains à regrouper » à Los Angeles, ce qui indique que des frictions importantes nuisent au regroupement.

13.4 CONCLUSION

Ce chapitre a fait l'examen des politiques en matière d'offre. Malheureusement, il existe peu de données publiques permettant de bien comprendre ce qui se passe. Il existe certaines préoccupations à l'égard de la disponibilité des terrains, mais des données sur les prix des terrains seraient plus instructives. En bout de ligne, une densification accrue sera rendue possible par des processus efficaces de réaménagement et de changement de zonage. Nous croyons toutefois que ceux-ci accusent des retards importants.

Il semble que la structure des droits en habitation n'est pas conçue de manière à encourager la densification et qu'elle n'est pas non plus une taxe progressive sur la richesse. Conséquemment, les constructeurs et les promoteurs peuvent être incités, à la marge, à construire des grandes maisons individuelles en zone verte. D'autres travaux de recherche sont nécessaires pour bien comprendre quel impact la décision de préserver les terrains à vocation d'emploi aura sur l'emploi local et les prix des logements. Ces défis ne sont pas exclusivement canadiens; d'autres villes à travers le monde sont confrontées aux mêmes problèmes.

Encadré 13.4 : Typologie des politiques sur l'offre de logements dans certains pays

1. Gestion de la croissance

La plupart des pays ont recours à des limites de gestion de la croissance pour empêcher l'étalement urbain, mais, pour assurer une bonne gestion, les urbanistes doivent procéder au suivi et à l'ajustement de l'offre de terrains de manière proactive.

2. Regroupement de terrains

Le regroupement de terrains est le processus consistant à combiner plusieurs parcelles pour en former de plus grandes, notamment dans le but d'y construire de plus grosses structures. Cette approche peut poser problème en raison des objecteurs. Dans des pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, les administrations municipales achètent les terrains. Aux Pays-Bas, la municipalité achète des terrains par voie d'expropriation en fonction de la valeur foncière courante, met l'infrastructure nécessaire en place, puis revend les terrains à des promoteurs pour recouvrer les coûts des infrastructures.

3. Mise en place d'infrastructures

Certains gouvernements veillent à ce que les infrastructures soient en place avant la mise en œuvre du projet d'aménagement.

4. Indemnisation et incitatifs

Une indemnisation pourrait servir à contrer la résistance locale.

5. Récupération de la plus-value foncière

Il existe un large éventail de mécanismes servant à récupérer la plus-value foncière. En Nouvelle-Zélande, notamment, il y a la taxe sur le sol. Une telle taxe encourage l'optimisation de la valeur de l'aménagement des terrains, mais la plus-value foncière est récupérée par le gouvernement.

Source : Adaptation de la page 5 de Whitehead et al. (2013)

14 Outils de politique à l'appui de la propriété abordable dans les marchés à prix élevés

OBJECTIFS :

- Examiner les mesures que peuvent prendre les gouvernements pour réduire les obstacles à l'abordabilité de la propriété qui existent dans les marchés où le prix des logements est élevé.
- Concevoir des politiques stratégiques ciblées pour surmonter ces obstacles.

CONSTATATIONS CLÉS :

- Bien que la hausse des prix soit surtout liée à l'offre, les marchés à prix élevés font augmenter l'endettement des emprunteurs, qui contractent des prêts plus importants en regard de leurs revenus pour accéder à la propriété.
- L'aide fédérale à la propriété abordable qui est proposée se divise en trois grandes catégories :
 - soutenir l'aménagement du territoire à l'aide de meilleures données, modélisations et analyses;
 - améliorer les processus d'approbation des projets d'aménagement résidentiel;
 - demeurer vigilant face aux risques que présente le logement pour la stabilité économique.

14.1 INTRODUCTION : POURQUOI LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT-ILS SE SOUCIER DES MARCHÉS À PRIX ÉLEVÉS?

Notre analyse a révélé que l'on trouve autant du côté de l'offre que de la demande les principaux facteurs ayant contribué à la hausse des prix dans certains marchés de l'habitation du Canada depuis 2010. Du côté de la demande, des facteurs comme la croissance de la population et des revenus, conjugués à un contexte de faiblesse des taux d'intérêt, expliquent en grande partie l'augmentation récente des prix dans les grands centres urbains du Canada. Dans des villes comme Toronto et Vancouver, cependant, d'autres facteurs semblent également entrer en jeu, comme la spéculation et la demande des investisseurs qu'engendre naturellement la perception d'une pénurie persistante de terrains et de logements. Au chapitre de l'offre, la rareté des terrains et la réglementation de zonage apparaissent comme des facteurs dont les effets se font particulièrement ressentir dans les marchés chers.

Mais les prix élevés des maisons dans certains marchés représentent-ils un problème ou une défaillance de ces marchés qui justifie une intervention gouvernementale? La réponse à cette question varie selon les intérêts de chacun dans le marché de l'habitation. En règle générale, les propriétaires-occupants profitent de l'appréciation constante de leur logement, ce qui est important, puisque le principal actif d'un grand nombre de Canadiens est leur logement. Cependant, les marchés de l'habitation ne sont pas à l'abri d'une correction des prix causée par des chocs économiques externes. Les marchés à prix élevés, qu'ils soient mus par l'offre ou par la demande, font augmenter l'endettement des emprunteurs, qui contractent des prêts plus importants en regard de leurs revenus afin d'accéder à la propriété, et celui des propriétaires-occupants, qui profitent de l'appréciation de leur logement pour emprunter sur le capital. Dans les deux cas, cela accroît les vulnérabilités liées à l'endettement élevé des ménages, ce qui contribue

à l'escalade des prix. Une politique macroprudentielle est importante pour alléger les pressions que la demande exerce sur les prix et pour veiller à ce que l'activité de prêts dans les marchés à prix élevés soit prudente et ne crée pas de risques systémiques globaux, qui pourraient se concrétiser en cas de choc économique, de hausse des taux d'intérêt ou de chute rapide des prix des maisons.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les marchés de l'habitation sont généralement beaucoup moins flexibles (ou élastiques, en termes économiques) que la plupart des autres marchés. Quand la demande à l'égard de la plupart des biens de consommation augmente, les fournisseurs réagissent généralement rapidement en augmentant la production. La construction de logements afin de satisfaire à une augmentation imprévue de la demande implique toutefois des délais qui se mesurent généralement en années et non en semaines. Pour que les terrains vierges puissent servir à répondre rapidement à une augmentation de la demande, il faut que les infrastructures soient déjà en place, mais il est coûteux de conserver des stocks d'urgence de terrains viabilisés : une gestion des stocks de terrains en juste-à-temps réduit les coûts de possession des municipalités et des promoteurs. Les délais qu'impliquent l'obtention d'un changement de zonage et des autres autorisations, l'obtention des matériaux et de la main-d'œuvre qualifiée nécessaires, et enfin la construction des logements sont longs. En investissant dans des données et dans des outils de modélisation, de planification et d'élaboration de scénarios, les gouvernements nous permettraient d'avoir une idée plus précise de l'avenir des marchés et aideraient les citoyens à mieux comprendre les conséquences à long terme de leurs décisions.

Le Canada n'est pas le seul pays à connaître une hausse des prix des habitations. Pour mieux comprendre ce que les gouvernements peuvent faire pour régler ce problème, la SCHL a réalisé un examen approfondi des mesures mises en œuvre au Canada et dans d'autres pays. Ces mesures vont de celles qui visent à réduire l'effet des déterminants de la demande qui influent sur les prix des maisons à celles qui visent à aider des groupes précis à faire face aux coûts élevés. Les résultats sont mitigés et difficiles à interpréter : il est en effet difficile de mesurer les effets sur des marchés de l'habitation soumis à une multitude de forces du marché. Chose certaine, aucune des mesures examinées ne ressort du lot comme étant tout indiquée pour régler les problèmes que posent les marchés à prix élevés, et certaines feraient probablement plus de mal que de bien. Dans le but de stimuler d'autres discussions publiques, nous présentons les possibilités d'action que nous proposons.

14.2 OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

Les objectifs de la politique actuelle du gouvernement pour le secteur du logement s'harmonisent bien avec ceux des autres ordres de gouvernement : favoriser l'accès aux options de logement abordables et maintenir la stabilité de l'économie et des marchés financiers. Les marchés de l'habitation sont efficaces lorsqu'il y a des logements disponibles pour tous les ménages et que les prix des logements reflètent les coûts des terrains et de la construction.

14.2.1 Favoriser l'équilibre dans les marchés de l'habitation

En ce qui concerne les marchés de l'habitation, de bonnes politiques ont essentiellement pour but d'assurer le maintien d'un équilibre entre l'offre de logements et le nombre de ménages ayant besoin d'un logement. Étant donné les longs délais qu'implique l'accroissement de l'offre de logements, il est essentiel de prévoir la demande de logements avec exactitude, puisque les surplus et les pénuries peuvent rendre les prix très instables. Les planificateurs et les promoteurs doivent prévoir les besoins (ou désirs) des ménages ainsi que les moyens financiers que ceux-ci auront. Certains déterminants de la demande sont raisonnablement prévisibles, comme la croissance démographique naturelle, la répartition par âge de la population et les préférences en matière de logement selon les données historiques. Les déterminants moins prévisibles sont la croissance économique, la croissance de l'emploi, la migration et la croissance des salaires dans une région, en particulier dans un horizon prévisionnel de trois à dix ans, qui correspond aux délais de construction des logements.

14.2.2 Préserver la stabilité de l'économie et des marchés financiers

Bien qu'il soit extrêmement important de veiller à ce que les Canadiens aient accès à un logement abordable, le gouvernement fédéral joue aussi un rôle clé dans la gestion du risque d'un effondrement du secteur financier de la nature de celui qui a entraîné la Grande Récession aux États-Unis. Les récentes interventions du gouvernement fédéral ont visé à limiter les flux de crédit au profit du secteur de l'habitation dans l'intérêt de la stabilité financière. Il est désormais plus difficile pour les Canadiens de s'endetter à l'excès et d'obtenir des prêts dont ils ne pourraient peut-être plus effectuer les versements en cas de choc. Les nouvelles mesures réduisent les pressions de la demande, contribuent à rendre les marchés de l'habitation plus équilibrés, favorisent une modération des prix et réduisent le risque d'une récession longue et grave exacerbée par un endettement élevé des consommateurs. Les marchés de l'habitation déséquilibrés entraînent des transferts de richesse, mais ne créent pas de meilleures conditions économiques et sociales. Favoriser l'équilibre dans les marchés de l'habitation concourt à l'atteinte d'objectifs d'accès et de stabilité.

14.2.3 Objectifs d'intérêt public connexes

L'abordabilité du logement fait partie d'un éventail d'objectifs d'intérêt public qui influent sur l'aménagement des milieux urbains. En façonnant nos centres démographiques et nos pôles d'activité économique, les plans d'aménagement et d'urbanisme régionaux ont une grande incidence sur la productivité et la prospérité, sur les impacts environnementaux et sur la nature de notre société. Les plans municipaux et régionaux doivent viser simultanément l'atteinte de nombreux objectifs, y compris :

- soutenir la croissance économique par des moyens atténuant les inégalités;
- préserver l'environnement par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et protéger les zones sensibles et les espaces réservés à l'agriculture et aux loisirs;
- favoriser l'inclusion sociale et l'égalité des chances pour tous les membres de la société.

La mise au point d'un plan régional ou municipal global visant l'atteinte de chacun de ces objectifs d'intérêt public à la satisfaction des citoyens et des différents ordres de gouvernement fournissant les fonds au soutien de ces plans n'est pas une tâche facile. En l'absence de données et d'outils fournissant des informations fiables et soutenant des décisions fondées sur des données probantes, la tâche devient encore plus difficile.

14.3 QUELLES MESURES ONT ÉTÉ PRISES?

Les mesures gouvernementales à l'égard des marchés chers tendent à cibler des facteurs spécifiques relevant soit de la demande, soit de l'offre. La présente étude a mis en lumière plusieurs déterminants de la demande qui ont influé considérablement sur l'appréciation rapide des logements dans les grands centres urbains du Canada, notamment des variables macroéconomiques comme les tendances migratoires et la croissance démographique, la faiblesse des taux d'intérêt et la hausse du revenu disponible.

14.3.1 Initiatives récentes visant la demande dans le domaine du financement hypothécaire

Le gouvernement du Canada a pris des mesures afin de pallier les vulnérabilités liées à l'endettement élevé des ménages et aux déséquilibres dans les marchés, de renforcer les règles prudentielles s'appliquant aux prêteurs, de gérer les risques et d'atténuer les facteurs susceptibles d'alimenter la spéculation. Voici quelques-unes des mesures ayant été prises au cours des deux dernières années :

- Introduction de critères d'admissibilité stricts liés au service de la dette pour les emprunteurs qui demandent un prêt hypothécaire assuré garanti par le gouvernement. Ces nouveaux critères rendent les emprunteurs et le système financier moins vulnérables aux chocs économiques, comme une hausse abrupte des taux d'intérêt, mais signifient aussi que certains Canadiens, particulièrement dans les marchés chers où les ratios de service de la dette

élevés sont plus fréquents, devront attendre plus longtemps pour accéder à la propriété, économiser davantage pour accumuler une mise de fonds ou encore se contenter d'une habitation plus petite (des effets qui exercent tous une pression à la baisse sur le prix des maisons).

- Augmentation des réserves de capital contre les risques que les prêteurs et les assureurs hypothécaires assujettis à la réglementation fédérale doivent détenir dans les marchés chers pour les rendre moins vulnérables à une correction majeure des prix du marché. Selon la manière dont les institutions financières calculeront les coûts additionnels, ces changements pourraient entraîner une augmentation des coûts d'emprunt hypothécaire dans ces marchés et faire ainsi baisser la demande du marché.
- Resserrement des règles d'exemption du gain en capital à la vente de la résidence principale pour que les non-résidents permanents soient entièrement inadmissibles à l'exemption du gain en capital à la vente d'une résidence.
- Modification de la ligne directrice du Bureau du surintendant des institutions financières s'appliquant à la souscription de prêts hypothécaires résidentiels afin d'exiger la simulation d'une crise provoquée par une hausse des taux d'intérêt dans le but de faciliter la gestion des risques financiers des prêteurs assujettis à la réglementation fédérale. Cette modification étend aux prêts hypothécaires non assurés l'application de mesures qui ont permis d'abaisser les ratios prêt-revenu des prêts hypothécaires assurés. Elle pourrait donc obliger certains emprunteurs hypothécaires non assurés à retarder l'achat d'une habitation ou à envisager l'achat d'une habitation moins chère exigeant un prêt hypothécaire moins important. La modification touchera probablement surtout les emprunteurs se trouvant dans les marchés chers où les ratios de service de la dette sont plus élevés.

Ces mesures modèrent la demande d'une manière qui apporte d'autres bienfaits d'intérêt public, comme une stabilisation des marchés de l'habitation, du secteur financier et de l'économie, et améliorent l'équité et l'intégrité de notre système fiscal.

14.3.2 Initiatives du gouvernement visant à accroître l'offre de logements

Par l'entremise de la Stratégie nationale sur le logement (SNL), les engagements des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à l'égard du logement abordable ciblent les secteurs où les besoins sont les plus criants et où les effets seront les plus notables. Les consultations relatives à la SNL ont fait ressortir qu'une majorité de Canadiens appuie une vision pour le logement selon laquelle tous les Canadiens disposent d'un logement abordable qui répond à leurs besoins. Le logement abordable est une pierre angulaire de communautés durables et inclusives et d'une économie dans laquelle chaque personne peut prospérer et se développer.

Notre examen des pressions liées à la demande dont il est question dans le présent rapport a montré que les grandes villes attirent des travailleurs très qualifiés et bien rémunérés qui ont les moyens de payer plus cher pour se loger lorsque les logements sont rares. Une bonne politique ne doit évidemment pas freiner la croissance des emplois de qualité, mais doit prendre en compte le fait que les personnes moins favorisées ont du mal à trouver un logement abordable lorsque les prix des logements augmentent. Dans la SNL, le gouvernement a raffermi son engagement à l'égard du logement en adoptant un plan de 40 milliards de dollars visant à renforcer la classe moyenne, à stimuler notre économie et à veiller à ce qu'un plus grand nombre de Canadiens à l'échelle du pays aient un chez-soi. L'accroissement du nombre de logements subventionnés et d'autres formes de logements abordables contribuera à atténuer les effets de la disparité des revenus et les problèmes de logement des moins favorisés et à alléger les pressions de la demande dans les marchés à prix élevés.

14.4 GÉRER LES FONDAMENTAUX DES MARCHÉS DE L'HABITATION

L'appréciation des logements résulte de facteurs économiques fondamentaux comme la croissance de l'emploi et de la population, qui a entraîné une augmentation de la demande de logements de la part d'une population de plus en plus nombreuse et de plus en plus riche, alors que l'offre n'a pas suivi au même rythme. La croissance économique est devenue plus concentrée dans les grands centres urbains dotés d'une main-d'œuvre qualifiée et de milieux habitables attrayants. Selon notre analyse, les facteurs restreignant l'offre de terrains, comme la réglementation de l'utilisation du territoire, le zonage et les contraintes géographiques, expliquent en partie les fluctuations des prix sur les marchés chers par rapport à d'autres marchés. Certains des effets de ces facteurs pourraient être psychologiques et instiller dans l'esprit des acheteurs une impression de rareté des terrains, même lorsque l'offre est suffisante pour satisfaire à la demande prévue pendant de nombreuses années. Des recherches concluent que les marchés caractérisés par une offre de terrains inélastique – que ce soit en raison de contraintes géographiques ou réglementaires – sont plus volatils et plus vulnérables à la spéculation⁶⁸.

Les mesures axées sur l'offre sont des politiques qui peuvent accroître l'offre de logements, soit directement, soit indirectement, ou permettre de résorber plus rapidement les pénuries de logements, en se fiant aux signaux donnés par la hausse des prix. Les facteurs qui limitent l'offre sont complexes, et les solutions ne sont pas toujours évidentes de prime abord. Les effets de la réglementation de l'utilisation du territoire et des plans d'urbanisme, notamment les restrictions à un changement de zonage, les limites de densité, les droits d'aménagement et les délais d'approbation des projets de construction, doivent être examinés attentivement. Des investissements collectifs dans la collecte de données standardisées et l'amélioration des modélisations et des analyses coûts-avantages peuvent aider les citoyens et les décideurs à mieux comprendre les conséquences à long terme de leurs décisions et processus actuels.

14.4.1 Améliorer les données et l'aide relatives à l'aménagement du territoire

« En ce qui concerne les décisions d'intérêt public, ce en quoi je crois, pour toutes les villes, est l'analyse coûts-avantages, qu'il soit question de transport ferroviaire à grande vitesse ou d'aménagement du territoire. La question ultime est la suivante : quelles que soient les raisons de notre refus, sommes-nous en mesure de présenter des chiffres qui nous indiquent que, dans ce quartier, les avantages d'empêcher un projet d'aménagement sont suffisamment grands pour que nous ne voulions pas que celui-ci se réalise? »

– Edward Glaeser ⁶⁹

Le présent rapport fait à maintes reprises le constat suivant : certaines des données, des analyses et des modélisations indispensables à une bonne compréhension de la dynamique du marché de l'habitation et la prise de mesures brillent par leur absence. Ces lacunes rendent la planification difficile et contribuent à l'inélasticité de l'offre. Ce constat a été un thème récurrent lors des consultations sur la SNL et des autres consultations et discussions que nous avons organisées ou auxquelles nous avons participé au cours des dix-huit derniers mois. Même sur les marchés de l'habitation les plus réactifs, l'offre met un certain temps à s'ajuster à la demande. De meilleures données sur les déterminants de l'offre et de la demande et des modélisations réalistes des délais de livraison des nouveaux logements prévus faciliteraient la mise au point de bons indicateurs signalant l'imminence d'un déséquilibre dans divers segments du marché.

⁶⁸ Stephen Malpezzi et Susan M. Wachter (2005), « The role of speculation in real estate cycles », *Journal of Real Estate Literature*, vol. 13, 143-164, 2005.

⁶⁹ Simon Jenkins, « The trials and triumphs of the city: Edward Glaeser in conversation », *The Guardian*, 21 mai 2015, www.theguardian.com/cities/2015/may/21/what-are-cities-doing-so-right-and-so-wrong-the-experts-go-head-to-head?CMP=share_btn_link.

Dans les grands centres urbains, l'aménagement régional doit prendre en considération non seulement le besoin de logements, mais aussi l'incidence que le type et la densité de l'offre de logements auront sur l'habitabilité et la durabilité de la région économique et de ses sous-collectivités. L'élaboration de plans qui remportent l'adhésion de tous les principaux intervenants est difficile et prend du temps, mais elle est nécessaire. Dans d'autres villes du monde comme Auckland (Nouvelle-Zélande), Portland (Oregon) et les villes de la baie de San Francisco – qui se heurtent à des défis semblables à ceux de Toronto et de Vancouver –, l'aménagement régional tient également compte de la complexité des solutions de location et d'accès à la propriété à coût abordable et des compromis que celles-ci impliquent, ainsi que d'autres grands objectifs sociaux et économiques.

Lors de nos consultations, nous avons constaté que les prévisions actuelles de la demande s'expriment le plus souvent en nombre de logements, en dépit du fait que les besoins sont beaucoup plus complexes, notamment sur le plan de la taille et de l'emplacement. Par exemple, une copropriété de taille moyenne peut ne pas convenir à une jeune famille, même si celle-ci a les moyens de l'acquérir, parce qu'elle ne possède peut-être pas les caractéristiques qui répondent aux besoins d'une famille, comme plusieurs chambres ou la proximité d'un parc, d'une école ou des services de transport en commun. Un investissement dans l'information permettrait de faire des prévisions de la demande suffisamment détaillées en termes de taille et d'abordabilité et de réduire l'incertitude inhérente à la planification, ce qui contribuerait à ce que l'offre réponde à la demande en temps opportun et avec justesse.

Les consultations menées dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement indiquent que la SCHL occupe une position privilégiée pour développer les capacités de recherche et de collecte nécessaires pour combler ces lacunes dans les données. Par exemple, la SCHL a récemment, avec la participation de sociétés de gestion immobilière, élargi son Enquête sur les appartements en copropriété dans le but de clarifier l'ampleur de la propriété étrangère sur le marché canadien de l'habitation. Voilà un exemple du bien-fondé d'une approche multilatérale et coordonnée de collecte et d'analyse de données. L'enquête élargie de la SCHL a également mis en évidence le manque d'uniformisation des concepts clés relatifs au marché de l'habitation puisque ses résultats diffèrent de ceux d'études antérieures sur la propriété étrangère en raison de différences dans la définition de « résident étranger », dans la taille de l'échantillon, dans la couverture géographique et dans la typologie des logements. Tous les ordres de gouvernement gagneraient à maintenir leurs partenariats et à collaborer avec les autres parties intéressées du secteur de l'habitation afin d'établir des normes communes en matière de données pour comprendre la dynamique des marchés de l'habitation.

Dans ce domaine, le gouvernement fédéral pourrait également soutenir, par l'entremise de la SCHL, la création de plateformes de modélisation et de planification urbaine qui présentent une perspective de l'utilisation du territoire et des infrastructures de transport par région économique ainsi qu'une perspective régionale de l'équilibre entre l'offre et la demande dans les marchés de l'habitation (voir l'encadré). Des données régionales et municipales actuelles sur les changements de zonage, sur les approbations de projets d'aménagement et sur les délais liés à l'offre prévue sont nécessaires à de telles modélisations et représenteraient une importante contribution en nature de données qui ne sont pas publiques pour l'instant ou dont les définitions et les formats varient. Si le projet pilote confirme l'intérêt que présentent de telles modélisations, des fonds fédéraux permanents pourraient servir à soutenir un réseau d'utilisateurs à l'échelle du pays et à stimuler l'intérêt des universitaires et des chercheurs à l'égard des décisions d'urbanisme au Canada simplement en améliorant les données disponibles.

L'intérêt de ces modèles de microsimulation et des incitatifs à les alimenter au moyen de données actuelles dépasse grandement la question des problèmes liés aux marchés de l'habitation à prix élevés, puisque ces modèles permettraient également l'évaluation *a priori* et *a posteriori* des investissements gouvernementaux à frais partagés dans les infrastructures du logement prévus par la SNL ainsi que des investissements dans les transports et les autres infrastructures municipales proposées dans le cadre des programmes de la Banque de l'infrastructure du Canada.

Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- encourager les provinces, les régions et les villes à viser une planification et des décisions plus intégrées et complètes relativement aux infrastructures à l'échelle des régions économiques;
- utiliser les fonds annoncés dans le Budget de 2017 pour favoriser les investissements collectifs dans la collecte de données exhaustives et des outils de planification urbaine dans le but de donner une vision plus claire des coûts et des avantages liés aux décisions d'aménagement et de stimuler un débat public plus éclairé.

Les modèles de microsimulation comme outil de politique

Les modèles de microsimulation régionale sont particulièrement utiles pour fournir des informations clés sur le marché de l'habitation canadien et appuyer l'élaboration de politiques efficaces en vue de stabiliser le marché et d'en faciliter l'accès. Dans leur application à l'aménagement urbain, les modèles de microsimulation permettent de simuler des liens complexes entre les marchés immobiliers à l'évolution rapide, les politiques municipales et provinciales et les investissements fédéraux afin d'élaborer des scénarios de politiques comportant des estimations d'un éventail de résultats sociaux, économiques et environnementaux. Le gouvernement du Canada devrait envisager de jouer un rôle dans l'amélioration du programme de recherche et de collaborer avec tous les ordres de gouvernement afin de mettre ces outils fondés sur des données probantes à la disposition des décideurs et de fournir les bases d'un discours public plus éclairé sur les décisions d'aménagement.

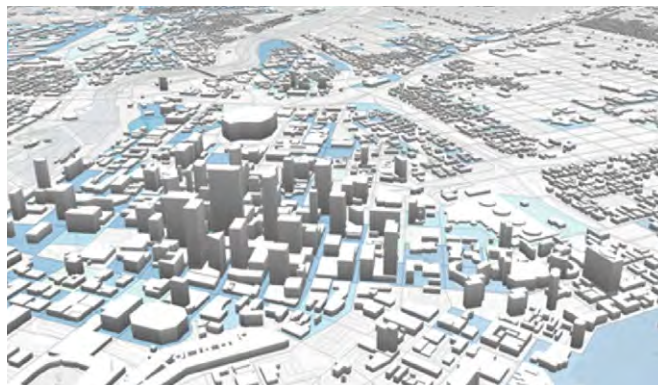
Partout aux États-Unis (par exemple à San Francisco, à Seattle et à Houston), en Europe (notamment à Paris et à Zurich) et dans d'autres régions du monde (par exemple à Johannesburg), des organismes de planification municipale ont recours à des modèles de microsimulation de l'utilisation du territoire et de la circulation afin de prendre de meilleures décisions concernant les problèmes de logement locaux.

Accroître l'accès des villes canadiennes à de tels modèles permettrait de :

1. générer de nouvelles informations en reliant les données municipales, provinciales, fédérales et du marché;
2. mieux établir les priorités en ce qui concerne les investissements dans le logement abordable;
3. tirer parti des extraits du Programme de la statistique du logement canadien de Statistique Canada;
4. faciliter le suivi de la performance des villes;
5. renforcer la démocratie participative.

Le gouvernement du Canada (par l'entremise de la SCHL) s'est engagé à travailler avec UrbanSim (à l'Université de Californie à Berkeley) et les administrations constituantes du Grand Vancouver afin de mettre en place un modèle de microsimulation pilote pour la région de Vancouver dans l'optique de soutenir la conception de modèles similaires pour d'autres villes canadiennes. L'élaboration de modèles de microsimulation sur mesure exige généralement beaucoup de ressources, puisqu'elle nécessite des investissements considérables dans les TI ainsi que des compétences dans les domaines de la statistique, de la programmation informatique, de l'apprentissage automatique et des mégadonnées, mais l'exploitation d'une telle plateforme à source ouverte fournirait une solution rapide et rentable aux régions économiques canadiennes. Cette plateforme permettrait aussi une collaboration continue avec la communauté des chercheurs en vue d'améliorer sans cesse les modèles comportementaux sous-jacents.

De plus, l'adoption généralisée d'une plateforme standardisée par les autorités municipales et provinciales pourrait inciter toutes les administrations à fournir les données les plus actuelles possible. En tant qu'outil de politique, les modèles de microsimulation accessibles peuvent éclairer et démocratiser les débats d'intérêt public et favoriser l'adhésion des citoyens, plutôt que leur opposition, aux projets d'aménagement.



14.4.2 Incitatifs du marché pour stimuler l'offre

Selon notre analyse, de nombreuses régions canadiennes, dont Vancouver et Toronto, ont principalement recours au zonage et à la réglementation comme outils pour orienter leur développement, plutôt qu'à des incitatifs économiques tels que des taxes bien définies, des droits et des subventions pour influencer sur les comportements des promoteurs et des citoyens. Par exemple, au lieu de restreindre l'utilisation des sols, les régions pourraient imposer des droits d'utilisation des autoroutes ou des stationnements pour favoriser la densification autour des centres-villes.

La Ville de Vancouver s'est récemment engagée dans cette voie en instaurant une taxe sur les logements vacants. Là où la spéculation ou la thésaurisation retirent des terrains ou des logements de l'offre sur des marchés actifs, une taxe additionnelle sur les terrains ou les logements vacants peut favoriser un meilleur usage des propriétés. La Floride, la Californie, l'Illinois et le Michigan ont promulgué des ordonnances d'enregistrement des propriétés vacantes selon lesquelles les propriétaires sont tenus d'enregistrer tout terrain vacant, et bien souvent de payer des frais additionnels, afin de les inciter à consacrer leur propriété vacante à un usage plus productif. De façon analogue, la France a accordé aux conseils municipaux un pouvoir discrétionnaire de taxation des terrains sous-utilisés et, dans certains secteurs zonés « haute densité », cette taxe est obligatoire. La taxe a pour but de prendre en compte les coûts d'infrastructures et de transport plus élevés par habitant dans les aménagements de faible densité, de stimuler la construction résidentielle et de freiner l'étalement urbain.

Des taxes bien appliquées pourraient rendre moins intéressante l'acquisition de terrains dans un but purement spéculatif. De plus, des dispositions de temporisation des approbations des projets d'aménagement peuvent accélérer l'arrivée des nouveaux logements sur le marché et contribuer à contrer les incitatifs qui poussent les promoteurs à éviter d'offrir de nouveaux logements sur le marché en même temps que leurs concurrents.

Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- collaborer avec les provinces et les régions pour viser l'instauration de politiques misant sur les incitatifs du marché pour orienter l'aménagement plutôt que sur des restrictions et règlements de zonage exigeant de longues négociations pour les surmonter.

14.4.3 Aide gouvernementale directe pour accroître l'offre de logements et l'accès aux logements

La SNL offre au gouvernement fédéral la possibilité d'aider à libérer des terrains privés pour l'aménagement résidentiel. L'Ontario et la Colombie-Britannique reconnaissent déjà les avantages de l'aménagement de terrains industriels inutilisés (voir l'encadré ci-dessous sur le complexe Portico, à Vancouver), et le gouvernement fédéral pourrait participer aux efforts de revalorisation de ce type de terrains dans les marchés à prix élevés. Par exemple, le gouvernement pourrait jouer un rôle à l'étape de l'évaluation, avec pour objectif d'accroître l'offre de terrains disponibles pour un aménagement résidentiel. Une telle aide tiendrait évidemment compte du fait que toutes les précautions nécessaires doivent être prises pour assurer, si nécessaire, la décontamination des sites en toute sécurité.

En plus de l'aide qu'il apporte déjà aux propriétaires-occupants, le gouvernement du Canada étudie des moyens de rendre l'assurance prêt hypothécaire plus facilement accessible aux emprunteurs qui ont plus de mal à satisfaire aux conditions d'admissibilité, comme les travailleurs autonomes. Le marché de l'emploi actuel oblige de nombreux Canadiens à prendre d'autres moyens pour gagner un revenu, dont l'exploitation d'une entreprise. Environ 15 % des Canadiens sont des travailleurs autonomes qui éprouvent parfois des difficultés à contracter un emprunt pour acheter une habitation, car leurs revenus sont souvent variables ou moins prévisibles que ceux des emprunteurs salariés. Pour remédier à ce problème, le gouvernement fédéral examine les obstacles au financement de l'habitation pour les travailleurs autonomes ainsi que des options pour élargir l'accès à l'assurance hypothécaire.

Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- accroître l'offre de logements abordables et étendre l'application des programmes existants à plus de Canadiens de la manière décrite dans la Stratégie nationale sur le logement afin d'offrir aux familles un plus grand choix de logements et de réduire les pressions du marché qui les forcent à retarder l'achat d'une habitation.

Portico – Vancouver, Colombie-Britannique

Le projet Portico consistait en la conversion d'une friche industrielle intercalaire (l'ancien site de la Pacific Press) en un complexe de logements de haute densité, d'utilisation mixte, pratique et aménagé pour les piétons et le transport en commun. Situé dans le quartier Fairview de Vancouver, au pied du pont de la rue Granville, Portico est un portail vers le centre-ville. Le quartier Fairview est principalement composé de petits immeubles et de tours d'appartements en copropriété, d'immeubles à appartements locatifs et d'un grand nombre d'immeubles commerciaux et industriels. Avec 118 logements par hectare, la densité résidentielle de Portico est de plus du double de celle de la communauté de Fairview, qui compte 52,2 logements par hectare. En outre, l'administration municipale de Vancouver (comme celle de Toronto) possède très peu de terrains en zone verte, de sorte que la croissance urbaine repose largement sur le réaménagement et l'aménagement intercalaire. La construction de logements a été favorisée par le changement de zonage de certains terrains à vocation traditionnellement industrielle et commerciale. Pour faciliter l'accès au transport en commun de cette communauté, le conseil municipal a approuvé des modifications majeures du réseau routier pour rétablir l'ancien tracé des rues afin de le relier à nouveau à la communauté environnante. Les modifications ont également ouvert la voie à l'aménagement de nouveaux espaces publics.



14.5 AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DU MARCHÉ

À mesure que les villes se développent et consomment les stocks de terrains disponibles, les pressions du marché et les incitatifs à changer la vocation de terrains déjà aménagés afin les affecter à des usages dont la valeur est plus élevée s'intensifient. La conversion d'un terrain d'une vocation à une autre engendre presque toujours des débats houleux puisque certains ont des intérêts conformes à l'usage existant, alors que d'autres voient une valeur plus grande dans l'usage proposé. Comme dans le cas de l'aménagement général du territoire, il est nécessaire de juger chaque projet particulier proposé en fonction des coûts et des avantages, y compris ce qui s'ensuivra si le projet ne se réalise pas, et de trouver des moyens de dédommager d'une façon ou d'une autre ceux dont le bien-être sera sensiblement diminué si un projet d'aménagement va de l'avant.

La résistance au changement de zonage de terrains situés au centre-ville et actuellement réservés à la construction de maisons individuelles complique l'atteinte des cibles de densité résidentielle dans les zones proches du centre-ville et des plaques tournantes du transport. Il semble aussi que des pratiques non efficaces, comme des exigences de conception vraisemblablement excessives, et les différences relevées entre les codes et les exigences au sein d'une même région ralentissent l'approbation des projets d'aménagement. Bien qu'une enquête plus poussée s'impose avant de poser un diagnostic précis, il est clair que les municipalités des régions touchées doivent harmoniser leur réglementation, revoir leurs règlements de zonage pour favoriser la densification et rationaliser leurs processus, en particulier dans le cas des logements abordables, afin de rendre l'offre plus adaptable.

Les usages optimaux des terrains évoluent à mesure que les villes se développent, mais les processus actuels semblent restreindre l'offre en donnant trop de contrôle à des intérêts limités. Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- travailler avec les provinces et les régions à la mise au point de données prospectives sur le logement et de modélisations des marchés afin de mieux prévoir les déséquilibres dans les marchés de la location et de la propriété à la lumière de la demande projetée et de l'offre de logements prévue ou modélisée;
- examiner les incitatifs financiers qui récompenseraient les villes et les régions économiques qui encouragent la densification et les projets d'aménagement urbain à usage mixte;
- mettre au point des outils de modélisation pour contrer le phénomène du « pas dans ma cour » et pour favoriser un débat plus éclairé sur les effets possibles des projets d'aménagement proposés sur le caractère des quartiers, les prix immobiliers et d'autres objectifs urbains.

14.6 PRÉSERVER LA STABILITÉ ÉCONOMIQUE

Les difficultés qu'éprouvent nos villes à s'adapter à leur croissance économique fondamentale sous-jacente ont des conséquences et engendrent des risques qu'il faut aussi gérer. La hausse des prix, la faiblesse des taux d'intérêt et la lenteur de l'adaptation de l'offre accroissent la demande, favorisent le surendettement et créent des conditions propices à la spéculation sur les terrains et les logements dont les coûts de possession sont relativement faibles. Ces facteurs contribuent à une escalade des prix des terrains et des logements qui nuit à la croissance économique et au bien-être des citoyens à long terme. Les hausses de prix encouragent les investissements spéculatifs canadiens et étrangers, ces derniers étant toutefois difficiles à mesurer dans les marchés canadiens.

La hausse des prix a aussi rendu le logement beaucoup plus capitalistique. Il y a donc lieu de se demander s'il est possible d'adapter les notions traditionnelles de la propriété résidentielle et des contrats hypothécaires aux nouvelles réalités du marché. Nous avons le devoir envers les Canadiens de veiller à ce que des produits hypothécaires novateurs et viables soient mis en marché pour offrir aux acheteurs d'une habitation plus de choix quant au degré de risque qu'ils assument, y compris la possibilité de partager ce risque avec les prêteurs ou d'autres entités à un prix mutuellement acceptable.

14.6.1 Vigilance macroprudentielle

Comme nous l'avons souligné précédemment, le gouvernement fédéral a pris des mesures visant le crédit hypothécaire afin de favoriser la stabilité économique à long terme. Il demeure essentiel que le gouvernement assure une surveillance continue des marchés de l'habitation et du niveau de l'endettement et prenne des mesures additionnelles au besoin.

Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- poursuivre la surveillance des vulnérabilités et intervenir au besoin pour maintenir la stabilité du système financier et de l'économie au moyen des règles du « carré de sable » de l'assurance hypothécaire et d'autres mesures.

14.6.2 Innovation dans les contrats hypothécaires

Beaucoup d'études récentes se sont concentrées sur l'amélioration des contrats hypothécaires afin d'inciter les parties à agir d'une manière produisant de meilleurs résultats, tant pour les individus que pour la société. Certaines de ces études partent du principe que les coûts de logement accaparent une fraction considérable du revenu disponible, et que toute perturbation sur les marchés de l'habitation ou du financement de l'habitation peut déclencher un changement abrupt dans les dépenses de consommation d'autres biens. Une structuration des contrats hypothécaires qui ajusterait les versements en fonction des fluctuations des conditions du marché est un moyen proposé pour transférer aux prêteurs et aux investisseurs une partie des risques assumés par les emprunteurs. Ce concept novateur en est à ses balbutiements. Son objectif global est de réduire la volatilité des marchés de l'habitation et du financement de l'habitation et d'introduire des caractéristiques macroprudentielles et des mesures de stabilisation des marchés dans les contrats hypothécaires.

La politique actuelle permet l'innovation dans ce domaine au moyen des assouplissements relatifs aux logements abordables de la SCHL⁷⁰. Ceux-ci ouvrent la voie à des solutions novatrices telles que les formes non traditionnelles de mise de fonds et les conventions de location avec option d'achat suivant lesquelles le promoteur soutient les acheteurs d'habitation potentiels pendant qu'ils accumulent une mise de fonds ou améliorent leur cote de crédit et leur capacité d'emprunt.

Sur le plan de l'innovation, le plus difficile est de mettre au point des produits que toutes les parties à la transaction jugeront intéressants compte tenu des attentes concernant les prix futurs des habitations. Les périodes prolongées de baisse importante des prix ayant été relativement rares au Canada, la plupart des acheteurs d'habitations sont prêts à assumer les risques de baisse et ne sont pas disposés à payer pour que d'autres les supportent à leur place. La SCHL s'est engagée à faire des recherches sur la possibilité de modifier les contrats hypothécaires dans le but d'améliorer la stabilité de l'économie et de promouvoir la croissance économique à long terme.

14.6.3 Programmes d'aide à l'achat

Plusieurs administrations offrent une forme ou une autre d'aide aux personnes et aux familles souhaitant acquérir leur premier logement. Ce type de mesure peut être particulièrement intéressant sur les marchés qui ont connu une forte inflation et où l'abordabilité du logement est devenue un obstacle. Selon nous, les programmes conçus pour appuyer ou subventionner la demande, comme le programme d'aide à la mise de fonds instauré récemment par le gouvernement de la Colombie-Britannique, ne sont pas recommandés, sauf s'ils sont soutenus par une augmentation parallèle de l'offre de logements. En l'absence de mesures pour rendre l'offre de logements plus réactive, la majeure partie de l'aide profitera ultimement aux vendeurs et aux agents immobiliers, qui obtiendront des prix plus élevés, ce qui entraînera une inflation des prix des logements. De plus, au niveau fédéral, ces programmes entraîneraient probablement des déménagements des zones d'habitations à faible prix vers les zones d'habitations à prix élevé, une conséquence difficile à justifier, et exacerberaient le phénomène de la concentration de la richesse et des occasions dans un nombre limité de régions. Dans les conditions actuelles, il serait préférable d'utiliser les ressources actuellement consacrées aux programmes de soutien de la demande pour trouver des solutions aux problèmes affectant l'offre, tels que la longueur des processus d'approbation.

Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- n'offrir aucun autre programme d'aide à l'achat d'une habitation (y compris, en particulier, au profit des accédants à la propriété) dans les marchés à prix élevés où l'offre est limitée, et dissuader les provinces et les territoires d'offrir de tels programmes.

14.6.4 Spéculation

La demande de logements est en partie influencée par la valeur d'un logement en tant que véhicule d'appréciation du capital. Une hausse prolongée des prix des logements génère des attentes de gains futurs, de sorte que les prix sont de plus en plus influencés par la valeur perçue des logements comme actif financier, au détriment de leur valeur comme immeuble d'utilisation résidentielle. Bien que les investissements dans le parc de logements locatifs soient utiles, la spéculation, qui tout compte fait retire des logements de ce parc, peut déséquilibrer encore plus les marchés de l'habitation, en particulier là où le taux d'inoccupation est faible. Les investissements dans des logements locatifs effectués par de petits investisseurs n'ont pas pour effet de retirer des logements de l'offre et accroissent le parc locatif au profit de ceux qui ne souhaitent pas être propriétaires de leur habitation ou n'en ont pas les moyens.

Le gouvernement fédéral pourrait s'inspirer des expériences tentées ailleurs dans le monde pour envisager des mesures fiscales visant à décourager les spéculateurs. Hong Kong, par exemple, impose un droit de timbre spécial sur les propriétés résidentielles revendues 24 à 36 mois après leur achat. Ces mesures pourraient compléter la nouvelle exigence selon laquelle il est obligatoire de remplir une déclaration de résidence principale pour réclamer l'exemption sur le gain en capital à la vente de la résidence principale.

⁷⁰ Des renseignements plus détaillés sont fournis au https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/upload/65951_w_ACC.pdf.

Selon notre analyse, la demande et l'activité spéculative des investisseurs canadiens et étrangers, mesurées à l'aide des données actuellement disponibles, ont eu un effet mesurable limité sur les prix. Cela ne veut pas dire que la spéculation n'est pas préoccupante. Les investisseurs cherchent des occasions de rendement là où la demande augmente et où l'offre est statique ou lente à réagir, tandis que la spéculation est plus susceptible d'exacerber les répercussions de déséquilibres persistants des marchés que d'en être la cause principale. Bien que les mesures de politique publique ciblant la spéculation qui ne contribue pas à augmenter l'offre puissent atténuer ces effets, les données recueillies jusqu'à présent indiquent qu'elles n'auraient pas d'incidences notables sur l'abordabilité dans des marchés chers comme Toronto et Vancouver.

Une augmentation de la demande alors que l'offre est limitée favorise la spéculation de la part d'acheteurs qui laissent les logements vacants, les occupent rarement, font concurrence aux hôtels pour les courts séjours ou retardent les projets d'aménagement approuvés dans l'espoir que les prix augmentent, et réduisent ainsi le nombre de logements disponibles pour les participants à l'économie locale. Certaines administrations provinciales et municipales adoptent des mesures restreignant ces activités, puisque les plans d'aménagement régionaux ou municipaux ne prévoient généralement pas que l'offre de logements pourrait être ainsi réduite ou retardée.

Sur ce point, l'aide du gouvernement fédéral devrait viser à soutenir la poursuite des initiatives visant à améliorer les données sur la propriété véritable des terrains et à encourager une utilisation des terrains qui tient compte de leur importance pour le logement et le développement économique. Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- travailler avec les provinces et les municipalités à l'évaluation de dispositions de temporisation des approbations pour empêcher la constitution de réserves foncières privées.

14.6.5 Mesures visant la propriété étrangère

Le Canada est une économie ouverte qui accueille les investissements étrangers pour stimuler l'économie et créer des emplois. Les reportages dans les médias ont donné l'impression que les achats d'immeubles par des non-résidents ont joué un rôle important dans l'appréciation des logements, particulièrement à Vancouver, et des données récentes indiquent que les achats par des étrangers représentent environ un dixième des achats d'habitations dans certaines municipalités ou dans certains districts. Cependant, ce n'est que récemment qu'on a commencé à recueillir des données exhaustives pour mesurer de façon constante cette demande et cette offre. L'amélioration de la collecte de données sur les achats d'immeubles par des non-résidents est un bienfait pour plusieurs raisons; elle nous permettra notamment de mieux saisir l'ampleur du phénomène et ses tendances.

Les investissements étrangers dans l'immobilier résidentiel peuvent déstabiliser les marchés locaux, en particulier s'ils se concentrent dans un espace restreint et sont purement spéculatifs, c'est-à-dire qu'ils diminuent l'offre de logements sur le marché. Les investissements étrangers sont sujets à des fluctuations abruptes dépendant de facteurs extérieurs au marché de l'habitation, comme le taux de change ou des changements politiques ou réglementaires dans le pays d'origine. L'enregistrement et la taxation des achats par les non-résidents sont un moyen de suivre les tendances des investissements étrangers qui permettra aux planificateurs régionaux de déterminer si l'activité des non-résidents pèse considérablement sur l'offre ou la demande dans les marchés immobiliers locaux. Bien souvent, des compagnies à numéro masquent l'identité des propriétaires véritables des terrains, si bien qu'il est difficile de surveiller la concentration de la propriété des terrains. On ne connaît pas non plus le nombre exact de prêts immobiliers accordés par les institutions financières canadiennes sur la base de revenus et de patrimoines étrangers.

Un meilleur suivi et de meilleures connaissances ne se traduisent pas nécessairement par un resserrement des restrictions ou de la réglementation. Si des promoteurs étrangers investissaient dans des ensembles de logements abordables au Canada, les traiterait-on différemment des entrepreneurs canadiens qui proposent des ensembles similaires? Dans un marché présentant de graves pénuries de logements abordables, toute restriction des investissements étrangers semble contre-productive si les logements sont occupés.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont choisi d'exiger que les étrangers souhaitant acquérir un immeuble résidentiel obtiennent un permis d'achat et de restreindre ces acquisitions aux logements neufs, dans le but d'utiliser les investissements étrangers pour stimuler la construction. La Nouvelle-Zélande exige également que les non-résidents enregistrent leurs achats de biens immobiliers, mais ne restreint pas les transactions pour l'instant. Ces mécanismes d'enregistrement fournissent de nouvelles données sur les investissements étrangers dans l'immobilier et facilitent la planification à l'échelle locale, tout en constituant un moyen d'imposer des restrictions si ces investissements se révèlent trop perturbateurs.

Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- continuer de collaborer avec les provinces et Statistique Canada dans le but d'améliorer les données sur les transactions immobilières, la propriété des terrains et les flux de capitaux étrangers et d'en assurer un meilleur suivi.

14.7 CONCLUSION ET RÉSUMÉ DES OUTILS DE POLITIQUE

Aider les Canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement est une responsabilité importante qui mérite de faire l'objet d'un débat public et d'une collaboration entre tous les ordres de gouvernement. Le logement est incontestablement lié à d'autres priorités gouvernementales, comme la croissance économique et la stabilité macroéconomique. C'est pourquoi il faut que le gouvernement fédéral collabore avec tous nos partenaires en vue d'élaborer et de coordonner un cadre de politiques cohérent. Dans certains marchés de l'habitation, il est très tentant d'aider davantage les personnes aux marges de l'accession à la propriété. Cependant, les politiques qui stimulent cette demande risquent d'entraîner une hausse des prix des logements susceptible de profiter surtout aux promoteurs sans améliorer l'offre et d'exposer les groupes vulnérables à des risques financiers indus. Les mesures stratégiques visant les prix élevés des logements devraient plutôt appuyer l'élasticité de l'offre.

Le gouvernement du Canada dispose de quelques leviers de politiques pour influencer directement sur l'offre, en particulier sur une base régionale. Les consultations menées dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement indiquent qu'une augmentation de l'offre de logements locatifs pourrait atténuer certains des facteurs qui incitent à l'accession à la propriété, soit les faibles taux d'inoccupation et les loyers élevés. D'autre part, le gouvernement fédéral a l'occasion de collaborer avec les provinces et les municipalités en vue d'étudier les obstacles qui empêchent l'offre de suivre la demande et qui entraînent ainsi une hausse des prix. Cette approche permettrait à tous les ordres de gouvernement d'élaborer un cadre de politiques efficace et cohérent permettant de mieux comprendre les problèmes d'abordabilité et d'y apporter des solutions. Il est également possible d'avoir recours aux investissements dans les infrastructures, comme le transport en commun, pour atténuer les problèmes d'offre.

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL, peut jouer un rôle de facilitateur en stimulant la discussion et en comblant d'importantes lacunes dans les données et les analyses pour accroître la capacité des villes à prévoir une forte croissance de la demande et à y réagir. Une analyse plus poussée de la croissance et de la nature de la demande et de l'offre de logements, des modélisations des scénarios des marchés de l'habitation et l'acquisition d'une base de connaissances sur les pratiques exemplaires pour remédier aux problèmes d'offre sur les marchés de l'habitation pourraient contribuer à l'atteinte de cet objectif.

En plus de combler les lacunes dans les données, l'analyse et les connaissances, les gouvernements, le secteur et les défenseurs du logement devraient chercher ensemble à mieux comprendre comment les politiques touchant le zonage, la densification (y compris la résistance à celle-ci), l'aménagement des terrains, le transport, les infrastructures, l'environnement et les autres activités liées au logement peuvent contribuer à l'atteinte de résultats permettant de répondre plus efficacement à la demande croissante d'espaces résidentiels dans des villes attrayantes sur la scène internationale comme Vancouver et Toronto.

Les possibilités d'action s'offrant au gouvernement fédéral qui sont résumées ci-dessous ont pour but de stimuler une vaste discussion stratégique entre tous les ordres de gouvernement, les défenseurs du logement, le secteur, les universitaires et la population.

Aménagement du territoire. Les terrains en milieu urbain représentent une ressource rare qui doit être gérée de façon efficiente et responsable en tenant compte des externalités importantes qui sont associées aux décisions d'aménagement du territoire. Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- encourager les provinces, les régions et les villes à viser une planification et des décisions plus intégrées et complètes relativement aux infrastructures à l'échelle des régions économiques;
- utiliser les fonds annoncés dans le Budget de 2017 pour favoriser les investissements dans la collecte de données exhaustives et des outils de planification dans le but de donner une vision plus claire des coûts et des avantages des décisions d'aménagement du territoire et de stimuler un débat public plus éclairé;
- examiner les incitatifs financiers qui récompenseraient les villes et les régions économiques qui encouragent la densification et les projets d'aménagement urbain à usage mixte.

Aménagement résidentiel et processus d'approbation. Les usages optimaux des terrains évoluent à mesure que les villes se développent, mais les processus actuels semblent restreindre l'offre en donnant trop de contrôle à des intérêts limités. Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- travailler avec les provinces et les régions à la mise au point de données prospectives sur le logement et de modélisations des marchés afin de mieux prévoir les déséquilibres à court et à moyen terme dans les marchés de la location et de la propriété à la lumière de la demande prévisionnelle et de l'offre de logements prévue ou modélisée;
- accroître l'offre de logements locatifs abordables de la manière décrite dans la Stratégie nationale sur le logement afin d'offrir aux ménages un plus grand choix de logements et de réduire les pressions du marché qui les amènent à précipiter leurs décisions d'achat;
- travailler avec les provinces et les régions pour accroître l'offre et pour cerner et éliminer les goulots d'étranglement dans les processus d'approbation des projets d'aménagement, notamment en :
 - visant l'instauration de politiques misant sur les incitatifs du marché pour orienter l'aménagement plutôt que sur des restrictions et des règlements de zonage exigeant de longues négociations pour les surmonter;
 - évaluant des dispositions de temporisation des approbations pour empêcher la constitution de réserves foncières privées;
 - mettant au point des outils de modélisation pour contrer le syndrome du « pas dans ma cour » et pour favoriser un débat plus éclairé sur les effets que les projets d'aménagement proposés pourraient avoir sur le caractère des quartiers, les prix immobiliers et d'autres objectifs urbains.

Spéculation et rôle du crédit. La hausse des prix, les taux d'intérêt historiquement bas et l'adaptation lente de l'offre favorisent le surendettement et créent des conditions propices à la spéculation sur les terrains et les logements. Les possibilités s'offrant au gouvernement fédéral comprennent :

- poursuivre la surveillance des vulnérabilités et intervenir au besoin pour maintenir la stabilité du système financier et de l'économie au moyen du « carré de sable » de l'assurance hypothécaire et d'autres mesures;
- n'offrir aucun autre programme d'aide à l'achat d'une habitation (y compris, en particulier, au profit des accédants à la propriété) dans les marchés à prix élevés où l'offre est limitée, et dissuader les provinces et les territoires d'offrir de tels programmes;
- utiliser les fonds annoncés dans le Budget de 2017 pour collaborer avec les provinces et Statistique Canada dans le but d'améliorer les données sur les transactions immobilières, la propriété des terrains et les flux de capitaux étrangers et d'en assurer un meilleur suivi. Bien souvent, des compagnies à numéro masquent l'identité des propriétaires véritables des terrains, si bien qu'il est difficile de surveiller la concentration de la propriété des terrains. On ne connaît pas non plus le nombre exact de prêts immobiliers accordés par les institutions financières canadiennes sur la base de revenus et de patrimoines étrangers.

15 Conclusion et prochaines étapes

Le présent rapport a exposé plusieurs raisons de l'escalade des prix des habitations dans les marchés chers. Les facteurs fondamentaux traditionnels — comme la croissance économique, la faiblesse des taux hypothécaires et les flux de la population — influent considérablement sur la hausse des prix des habitations. La SCHL surveille ces facteurs fondamentaux au moyen de l'Évaluation du marché de l'habitation (EMH), afin de s'assurer que le secteur de l'habitation ne rend pas indûment vulnérables les Canadiens, surtout en raison de ce qui s'est produit dans plusieurs pays durant la dernière récession.

Le présent rapport vient ajouter à l'élaboration de nouveaux outils pour améliorer notre capacité à surveiller et à comprendre le marché canadien de l'habitation. Puisque de nouveaux risques peuvent continuellement apparaître, nous devons constamment être à l'affût des signes avant-coureur pouvant mener au déséquilibre du marché de l'habitation et des marchés financiers.

Notre analyse a renforcé notre volonté de comprendre comment la croissance du crédit peut favoriser l'augmentation des prix des habitations. Cependant, elle nous a aussi permis de constater que nous devons mieux comprendre comment l'évolution de l'économie mondiale — qu'il s'agisse de la variation de la demande de ressources ou de la promotion des secteurs des services financiers et des hautes technologies — influe sur la croissance de nos villes.

Nous avons aussi observé que la variation de l'offre de logements aide à expliquer les modèles de prix changeants. Nos villes connaîtront une densification des logements et une montée des prix des terrains tout en devant se soucier davantage de l'environnement et de la transformation des modes de vie en raison des ménages qui souhaitent être proches d'installations de loisir et de divertissement dans les centres-villes et de leur lieu de travail. Notre étude met en évidence la nécessité de mieux saisir la dynamique de l'offre dans les villes. Dans le présent rapport, nous avons utilisé les paramètres à notre disposition pour mieux comprendre le côté de l'offre du marché, mais nous savons qu'il serait possible d'en faire plus.

C'est pourquoi la SCHL continuera de prendre des mesures pour améliorer l'utilisation et la disponibilité des données non seulement pour enrichir nos analyses, mais également, avec un peu de chance, pour accroître l'intérêt des universitaires et des chercheurs à comprendre la dynamique du marché de l'habitation et de ses interrelations avec l'économie dans son ensemble. Nous avons, par exemple, été contrariés par l'absence de données historiques détaillées sur les prix et nous prendrons des mesures pour publier nos travaux en vue d'établir des données chronologiques. La création d'ensembles de données historiques incitera aussi un nombre accru d'étudiants à prendre part à des recherches liées au logement. De plus, la SCHL a commencé à publier des estimations annuelles des conversions et des démolitions et elle présentera des données historiques annuelles sur le parc de logements.

Nos partenaires nous ont dit avoir du mal à bien saisir de nombreux aspects des villes modernes. De meilleurs travaux de recherche nécessiteront et produiront davantage de données, rendront le marché de l'habitation plus transparent et apaiseront les inquiétudes quant aux risques découlant de ce marché. Notre travail a mis en lumière l'importance des prix des terrains pour comprendre la dynamique du marché dans les grandes villes, mais aucun indice fiable de ces prix n'existe actuellement. Pour établir des indices, il ne faut pas seulement recueillir des données, mais il faut aussi s'assurer qu'ils reposent sur des principes statistiques rigoureux. Plusieurs projets ont découlé directement de la présente étude. Cependant, nous ne pouvons nous appuyer uniquement sur nos travaux.

Même si les commentaires d'universitaires ont enrichi notre étude, nous devons encourager la recherche universitaire et externe indépendante. Plus de données sera utile. Nous favoriserons la recherche et la collaboration avec les universitaires. Nous publierons nos résultats de recherche de pointe dans une série de documents de travail, que les universitaires pourront consulter et examiner. De plus, nous devons réfléchir à la façon, avec les universitaires, de jeter les bases nécessaires à l'utilisation de technologies particulièrement intéressantes qui nous permettraient de mieux comprendre le marché de l'habitation. Pensons aux données visuelles grâce auxquelles nous pourrions mieux saisir et illustrer le fonctionnement de nos collectivités.

Dans le cadre de notre étude, nous avons renforcé nos partenariats déjà solides au niveau fédéral avec la Banque du Canada, le ministère des Finances et Statistique Canada. Puisque le logement représente maintenant une part aussi importante du système financier canadien, nous consoliderons nos relations avec les autres ordres de gouvernement.

REMERCIEMENTS

Nous aimerions remercier les nombreux universitaires, acteurs du marché et représentants de gouvernement d'avoir pris le temps de commenter notre étude. Précisons que nous avons présenté des résultats de recherche lors de séminaires de la SCHL à Toronto, à Montréal et à Vancouver et aux réunions de l'Association canadienne d'économique, tenues en juin 2017, à Antigonish, en Nouvelle-Écosse.

Nous tenons tout particulièrement à exprimer notre gratitude aux universitaires, dont le nom figure dans la liste ci-dessous, qui nous ont fourni des commentaires détaillés. Leurs commentaires nous ont été utiles, même si bon nombre d'entre eux vont à l'encontre de certains aspects du rapport. Nous tenterons de donner suite aux nombreux autres commentaires que nous avons reçus malgré l'insuffisance de données.

David Amborski, professeur, Université Ryerson, Toronto, Ontario.

Kristian Behrens, professeur, Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec.

Frank A. Clayton, chercheur supérieur, Université Ryerson, Toronto, Ontario.

Thomas Davidoff, professeur agrégé, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.

François Des Rosiers, professeur, Université Laval, ville de Québec, Québec.

Josh Gordon, professeur adjoint, Université Simon Fraser, Vancouver, Colombie-Britannique.

Joshua Gottlieb, professeur agrégé, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.

David Green, professeur, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.

Allen Head, professeur, Université Queen's, Kingston, Ontario.

J. Rhys Kesselman, professeur, Université Simon Fraser, Vancouver, Colombie-Britannique.

Nathanael Lauster, professeur agrégé, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.

David Ley, professeur, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.

Huw Lloyd Ellis, professeur, Université Queen's, Kingston, Ontario.

Jim MacGee, professeur agrégé, Université Western, Ontario.

Duncan Maclennan, professeur, University of St. Andrews, Écosse.

James McKellar, professeur, Université York, Toronto, Ontario.

Leo Michelis, professeur, Université Ryerson, Toronto, Ontario.

Tsur Somerville, professeur agrégé, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.

BIBLIOGRAPHIE

AB IORWERTH, Aled. *Financial Services Intermediation, and its Role in Economic Growth and Stability*, polycopié, ministère des Finances du Canada, 2016.

ABDALLAH, Chadi S., et William D. LASTRAPES. « Evidence on the Relationship Between Housing and Consumption in the United States: A State-Level Analysis », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 45, n° 4 (juin 2013), pp. 559-590.

ADELINO, Manuel, Antoinette SCHOAR et Felipe SEVERINO. « Loan Originations and Defaults in the Mortgage Crisis: the Role of the Middle Class », *Review of Financial Studies*, vol. 29, n° 7 (juillet 2016), pp. 1635-1670.

AHLFELDT, Gabriel M., Stephen J. REDDING, Daniel M. STURM et Nikolaus WOLF. « The Economics of Density: Evidence from the Berlin Wall », *Econometrica*, vol. 83, n° 6 (novembre 2015), pp. 2127-2189.

AHREND, Rüdiger, Alexander C. LEMBCKE et Abel SCHUMANN. « The Role of Urban Agglomerations in Economic and Productivity Growth », *International Productivity Monitor*, n° 32 (printemps 2017), pp. 160-178.

ALBOUY, David, Fernando LEIBOVICI et Casey WARMAN. « Quality of Life, Firm Productivity, and the Value of Amenities Across Canadian Cities », *Revue canadienne d'économie*, vol. 46, n° 2 (mai 2013), pp. 379-411.

AMBORSKI, David. « Affordable Housing and Land Supply Issues in the Greater Toronto Area (GTA) », Centre for Urban Research & Land Development, rapport sur la politique, 4 novembre 2016.

ANDES, Scott, Mitch HOROWITZ, Ryan HELWIG et Bruce KATZ. « Capturing the Next Economy: Pittsburgh's Rise as a Global Innovation City », in Anne T. and Robert M. Bass *Initiative on Innovation and Placemaking*, 2017.

ANDROKOVICH, Robert A. « British Columbia's Agricultural Land Reserve: Economic, Legal and Political Issues », *Land Use Policy*, vol. 30, n° 1 (2013), pp. 365-372.

REID, Angus. « Lotusland Blues: One-in-Five Metro Vancouverites Experience Extreme Housing & Traffic Pain; Most of Them Think of Leaving » (en ligne), Angus Reid Institute of Public Interest Research (affiché le 18 juin 2015). Internet : <http://angusreid.org/vancouver-real-estate/>.

ANAS, Alex. « The Location Effects of Alternative Road-Pricing Policies », in Gregory K. Ingram et Karin L. Brandt, *Infrastructure and Land Policies*, chap. 6, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

ANAS, Alex, Richard ARNOTT et Kenneth A. SMALL. « Urban Spatial Structure », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, n° 3 (septembre 1998), pp. 1426-1464.

ANDREWS, Dan, Aida CALDERA SÁNCHEZ et Åsa JOHANSSON. *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OCDE, Département des affaires économiques, 2011, document de travail n° 836.

ARNOTT, Richard J., et Joseph E. STIGLITZ. « Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, n° 4 (novembre 1979), pp. 471-500.

AUSTRALIE. *Australia's Future Tax System* (en ligne), 2010. Internet : http://taxreview.treasury.gov.au/content/FinalReport.aspx?doc=html/Publications/Papers/Final_Report_Part_1/index.htm.

AVIN, Uri, Timothy F. WELCH, Gerrit KNAAP, Fred DUCCA, Sabyasachee MISHRA, Yuchen CUI et Sevgi ERD. *Even Smarter Growth? Land Use Policy Impact on Transportation and Emissions in Maryland* (en ligne), 2017. Internet : http://smartgrowth.umd.edu/assets/documents/research/even_smarter_growth_dc_paris_symp.pdf.

BAR-ILAN, Avner, et William C. STRANGE. « Investment Lags », *American Economic Review*, vol. 86, n° 3 (juin 1996), pp. 610-622.

BARKER REVIEW. « Delivering Stability: Securing our Future Housing Need », *Review of Housing Supply*, Londres, HM Treasury, 2004.

BARKER REVIEW. *Barker Review of Land Use Planning*, Londres, HM Treasury, 2006.

BARR, Jason M. *Building the Skyline: The Birth and Growth of Manhattan's Skyscrapers*, New York, Oxford University Press, 2016.

BARTIK, Timothy J. *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?*, Kalamazoo (Mich.), W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991.

BAUM-SNOW, Nathaniel. « Did Highways Cause Suburbanization? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n° 2 (mai 2007), pp. 775-805.

_____. *Urban Transport Expansions, Employment Decentralization, and Spatial Scope of Agglomeration Economies*, polycopié, University of Toronto, 2017.

BAUM-SNOW, Nathaniel, et Daniel HARTLEY. *Accounting for Central Neighborhood Change, 1980-2010*, polycopié, University of Toronto, 2017.

BAUM-SNOW, Nathaniel, et Ronni PAVAN. « Inequality and City Size », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, n° 5 (décembre 2013), pp. 1535-1548.

BAUMEISTER, Mia. *Development Charges Across Canada: An Underutilized Growth Management Tool?* (en ligne), Institute of Municipal Finance and Governance, 2012, document n° 9. Internet : http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/201/imfg_no.9_online_june25.pdf.

COLOMBIE-BRITANNIQUE. *Community Amenity Contributions: Balancing Community Planning, Public Benefits and Housing Affordability* (en ligne), Victoria, Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2014. Internet : http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/CAC_Guide_Full.pdf.

BEACH, Charles M. « Changing Income Inequality: A Distributional Paradigm for Canada », *Revue canadienne d'économique*, vol. 49, n° 4 (novembre 2016), pp. 1229-1292.

BECK, Thorsten, Berrak BÜYÜKKARABACAK, Felix K. RIOJA et Neven T. VALEV. « Who Gets the Credit? And Does It Matter? Household vs. Firm Lending Across Countries », *B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 12, n° 1 (Contributions), article 2 (2012).

BECKSTEAD, Desmond, W. Mark BROWN, Yusu GUO et K. Bruce NEWBOLD. *Villes et croissance : niveaux de gains selon les régions urbaines et rurales au Canada : le rôle du capital humain*, Statistique Canada, 2010, série sur l'économie canadienne en transition.

BEHRENS, Kristian, Gilles DURANTON et Frédéric ROBERT-NICOUD. « Productive Cities: Sorting, Selection and Agglomeration », *Journal of Political Economy*, vol. 122, n° 3 (2014), pp. 507-553.

BEHRENS, Kristian, et Théophile BOUGNA. « An Anatomy of the Geographical Concentration of Canadian Manufacturing Industries », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 51 (mars 2015), pp. 47-69.

BEHRENS, Kristian, et Frédéric ROBERT-NICOUD. « Survival of the Fittest in Cities: Urbanisation and Inequality », *Economic Journal*, vol. 124, n° 581 (décembre 2014a), pp. 1371-1400.

_____. *Urbanization Makes the World More Unequal* (en ligne), VoxEU.org, 2014b. Internet : <http://voxeu.org/article/inequality-big-cities>.

BENTO, Antonio M., Maureen L. CROPPER, Ahmed MUSHFIQ MOBARAK et Katja VINHA. « The Effects of Urban Spatial Structure on Travel Demand in the United States », *Review of Economics and Statistics*, vol. 87, n° 3 (août 2005), pp. 466-478.

BENTO, Antonio M., et Sofia F. FRANCO. « The Efficiency and Distributional Impacts of Alternative Anti-Sprawl Policies », *Journal of Urban Economics*, vol. 59, n° 1 (2006), pp. 121-141.

BENTO, Antonio, Daniel KAFFINE, Kevin ROTH et Matthew ZARAGOZA-WATKINS. « The Effects of Regulation in the Presence of Multiple Unpriced Externalities: Evidence from the Transportation Sector », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, n° 3 (août 2014), pp. 1-29.

BERNANKE Ben S. « Global Savings Glut and the U.S. Current Account Deficit » (en ligne), *The Federal Reserve Board*, 2005. Discours tenu à Richmond (Virginie). Internet : <https://www.federalreserve.gov/boardDocs/Speeches/2005/200503102/>.

BERTAUD, Alain. *The Spatial organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?* (en ligne), 2004. Internet : http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf.

BERTAUD, Alain, et Stephen MALPEZZI. « Measuring the Costs and Benefits of Urban Land Use Regulation: A Simple Model with an Application to Malaysia », *Journal of Housing Economics*, vol. 10 (septembre 2001), pp. 393-418.

BERTAUD, Alain, et Stephen MALPEZZI. *The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Economies in Transition* (en ligne), polycopié, 2003. Internet : http://alain-bertaud.com/AB_Files/Spatia_%20Distribution_of_Pop_%2050_%20Cities.pdf.

BIANCHI, Javier, et Enrique G. MENDOZA. « Optimal Time-Consistent Macropudential Policy », *Journal of Political Economy*, 2017.

BLACK, Duncan, et Vernon HENDERSON. « A Theory of Urban Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 107, n° 2 (1999), pp. 252-284.

BLAIS, Pamela. *Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy and Urban Sprawl*, Vancouver, UBC Press, 2010.

_____. *The Tor-York West Megazone: A Profile* (en ligne), Toronto, Neptis Foundation, 2017. Internet : <http://www.neptis.org/publications/tor-york-west-megazone-profile>.

BLANCHFLOWER, David G., et Andrew J. OSWALD. « The Danger of High Home Ownership: Greater Unemployment », *CAGE-Chatham House Series*, n° 10 (octobre 2013).

BOELHOUWER, Peter, et Joris HOEKSTRA. « Towards a Better Balance on the Dutch Housing Market? Analysis and Policy Propositions », *International Journal of Housing Policy*, vol. 9, n° 4 (2009), pp. 457-475.

BOLTON, Kenyon, et Sébastien BREAU. « Growing Unequal? Changes in the Distribution of Earnings Across Canadian Cities », *Urban Studies*, vol. 49, n° 6 (mai 2011), pp. 1377-1396.

BRINKMAN, Jeffrey. *The Supply and Demand of Skilled Workers in Cities and the Role of Industry Composition*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2014, document de travail n° 14-32.

BREAU, Sébastien, Dieter F. KOGLER et Kenyon C. BOLTON. « On the Relationship Between Innovation and Wage Inequality: New Evidence from Canadian Cities », *Economic Geography*, vol. 90, n° 4 (2014), pp. 351-373.

BROOKS, Leah, et Byron LUTZ. « From Today's City to Tomorrow's City: An Empirical Investigation of Urban Land Assembly », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 8, n° 3 (août 2016), pp. 69-105.

BROWN, Rayna, Rob BROWN, Ian O'CONNOR, Gregory SCHWANN et Callum SCOTT. « The Other Side of Housing Affordability: The User-Cost of Housing in Australia », *Economic Record*, vol. 87, n° 279 (2011), pp. 558-574.

- BROWN, W. Mark, et K. Bruce NEWBOLD. *Villes et croissance : Migration à Toronto – croissance du revenu associée au marché du travail des grandes régions métropolitaines*, Statistique Canada, 2012, série sur l'économie canadienne en transition.
- BROWN W. Mark, et Darren M. SCOTT. *Villes et croissance : Choix du lieu de résidence selon le capital humain : le rôle des attraits urbains et de la densité des marchés du travail*, Statistique Canada, 2012, série sur l'économie canadienne en transition.
- BRUECKNER, Jan K. « Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies », *International Regional Science Review*, vol. 32, n° 2 (avril 2000), pp. 160-171.
- BRUECKNER, Jan K. « Urban Growth Boundaries: An Effective Second-Best Remedy for Unpriced Traffic Congestion », *Journal of Housing Economics*, vol. 16, n° 3-4 (novembre 2007), pp. 263-273.
- BUITER, Willem H. « Housing Wealth Isn't Wealth », *Economics – The Open-Access, Open-Assessment E Journal*, vol. 4, n° 22 (2010), pp. 1-29.
- BUNTING, T., P. FILION et H. PRISTON. « Density Gradients in Canadian Metropolitan Regions, 1971-1996: Differential Patterns of Central Area and Suburban Growth and Change », *Urban Studies*, vol. 39, n° 13 (2002), pp. 2531-2552.
- BURCHFIELD, Marcy, et Anna KRAMER. *Growing Pains: Understanding the New Reality of Population and Dwelling Patterns In The Toronto and Vancouver Regions*, Toronto, Neptis Foundation, 2015.
- BURGE, Gregory, et Keith IHLANFELDT. « Impact Fees and Single-Family Home Construction », *Journal of Urban Economics*, vol. 60 (2006), pp. 284-306.
- _____. « Promoting Sustainable Land Development Patterns Through Impact Fee Programs », *Cityscape*, vol. 15, n° 1 (2013), pp. 83-105.
- BURGE, Gregory S., Trey L. TROSPER, Arthur C. NELSON, Julian C. JUERGENSMEYER et James C. NICHOLAS. « Can Development Impact Fees Help Mitigate Urban Sprawl? », *Journal of the American Planning Association*, vol. 79, n° 3 (été 2013), pp. 235-248.
- BURNSIDE, Craig, Martin EICHENBAUM et Sergio REBELO. « Understanding Booms and Busts in Housing Markets », *Journal of Political Economy*, vol. 124, n° 4 (2016), pp. 1088-1147.
- BUSINESS IN VANCOUVER. « The EXPO Effect: How Expo 86 Changed Vancouver » (en ligne), *Business Vancouver*, 2016. Internet : <https://www.biv.com/article/2016/4/expo-effect-how-expo-86-changed-vancouver/>.
- CALDERA SÁNCHEZ, A., et Å Johansson. « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Journal of Housing Economics*, vol. 22, n° 3 (2013), pp. 213-249.
- CALOMIRIS, Charles W., Stanley D. LONGHOFFER et William MILES. « The Housing Wealth Effect: The Crucial Roles of Demographics, Wealth Distribution and Wealth Shares », *Critical Finance Review*, vol. 2, n° 1 (juillet 2013), pp. 49-99.
- CANADIAN CENTRE FOR ECONOMIC ANALYSIS (CANCEA). *Exploring Places to Grow Divergence Risk*, projet préparé pour la SCHL, 2017.
- CAPOZZA, Dennis R., et Robert W. HELSLEY. « The Fundamentals of Land Prices and Urban Growth », *Journal of Urban Economics*, vol. 26 (1989), pp. 295-306.
- CARNEY, Mark, 2011, *Le secteur canadien du logement* (en ligne), 2011.
Discours prononcé le 15 juin 2011 devant la Chambre de commerce de Vancouver. Internet : <http://www.banqueducanada.ca/2011/06/le-secteur-canadien-du-logement/>.

- CASE, Karl E. « The Market for Single-Family Homes in the Boston Area », *New England Economic Review* (mai/juin 1986), pp. 38-48.
- CASE, Karl, et Robert J. SHILLER. « Is There a Bubble in the Housing Market? », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2 (2003), pp. 299-362.
- CASE, Karl, Robert J. SHILLER et Anne THOMPSON. « What Have They Been Thinking? Home Buyer Behavior in Hot and Cold Markets », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 45, n° 2 (automne 2012), pp. 265-315.
- CONSEIL DES ACADÉMIES CANADIENNES. *L'état de la R-D industrielle au Canada*, Ottawa, chez l'auteur, 2013.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. « Perspective Grand Montréal – Projections démographiques : 221 000 nouveaux ménages attendus dans le Grand Montréal pour la période 2016 2031 » (en ligne), *Bulletin de la Communauté métropolitaine de Montréal*, n° 29 (novembre 2015). Internet : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/29_Perspective.pdf.
- CHAMBERS, Matthew, Carlos GARRIGA et Don E. SCHLAGENHAUF. « Accounting for Changes in the Homeownership Rate », *International Economic Review*, vol. 50, n° 3 (août 2009), pp. 677-726.
- CHESHIRE, Paul. *Urban Containment, Housing Affordability and Price Stability – Irreconcilable Goals*, Spatial Economics Research Centre (SERC), 2009, document d'orientation n° 4.
- _____. *Land Market Regulation: Market Versus Policy Failures*, 2016. Exposé sur les répercussions macroéconomiques des marchés de l'habitation présenté le 30 novembre 2016 (ECFIN-B1-Workshop).
- CHESHIRE, Paul, et Stephen SHEPPARD. « On the Price of Land and the Value of Amenities », *Economica*, vol. 42 (mai 1995), pp. 247-267.
- _____. « Estimating the Demand for Housing, Land, and Neighbourhood Characteristics », *Oxford Bulletin and Economics and Statistics*, vol. 60, n° 3 (août 1998), pp. 357-382.
- _____. « The Introduction of Price Signals into Land Use Planning Decision-Making : A Proposal », *Urban Studies*, vol. 42, n° 4 (2005), pp. 647 -663.
- CHINCO, Alex, et Christopher MAYER. « Distant Speculators and Asset Bubbles in the Housing Market », *Review of Financial Studies*, vol. 29, n° 2 (2016), pp. 486-522.
- CANADA. MINISTÈRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION. *Évaluation du Programme fédéral d'immigration des gens d'affaires*, Ottawa, le Ministère, 2014.
- CICCONI, Antonio, et Robert E. HALL. « Productivity and the Density of Economic Activity », *American Economic Review*, vol. 86, n° 1 (mars 1996), pp. 54-70.
- VILLE DE MONTRÉAL. *Plan d'urbanisme* (en ligne), 2004. Internet : http://ville.Montréal.qc.ca/portal/page?_pageid=2762,3099656&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- VILLE DE VANCOUVER. *Zoning Data Package* (en ligne), 2017. Internet : <http://data.vancouver.ca/datacatalogue/zoning.htm>.
- CLARKE, Andrew, et Mikal SKUTERUD. « Why Do Immigrant Workers in Australia Perform Better Than Those in Canada? Is It the Immigrants or Their Labour Markets? », *Revue canadienne d'économie*, vol. 46, n° 4 (novembre 2013), pp. 1431-1462.
- CLAYTON, Frank. *Why is There a Shortage of New Ground-Related Housing in the GTA*, observations stratégiques, Ryerson University, Centre for Urban Research and Land Development, 2015.

CLIFTON, Kelly, Reid EWING, Gerrit-Jan KNAAP et Yan SONG. « Quantitative Analysis of Urban Form: A Multidisciplinary Review », *Journal of Urbanism*, vol. 1, n° 1 (mars 2008), pp. 27-45.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Le marché sous la Loupe : Canada – Propriété étrangère*, Ottawa, SCHL, 2016.

_____. *Le marché sous la loupe : Le prix des habitations dans la région du Grand Toronto a un effet d'entraînement sur les prix dans les centres avoisinants*, Ottawa, SCHL, 2017a.

_____. *Le marché sous la loupe : L'effet d'entraînement lié aux prix dans la ville de Vancouver est plus marqué à Richmond et sur la côte Nord*, Ottawa, SCHL, 2017b.

_____. *Portail de l'information sur le marché de l'habitation : Méthode d'enquête – Relevé des mises en chantier et des achèvements* (en ligne), 2017c. Internet : <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr/TableMapChart/ScsMasMethodology>.

INSTITUT URBAIN DU CANADA. *The New Geography of Office Location and the Consequences of Business as Usual in the GTA*, 2011. Rapport préparé pour la Toronto Office Coalition (18 mars 2011).

COMBES, Pierre-Philippe, Gilles DURANTON et Laurent GOBILLON. « The Identification of Agglomeration Economies », *Journal of Economic Geography* (2011), pp. 253-266.

_____. 2016, *The Costs of Agglomeration: Land Prices in French Cities* (en ligne), IZA, 2016, document de travail n° 7027. Internet : <http://ftp.iza.org/dp7027.pdf>.

CONDON, Patrick M., Kent MULLINIX, Arthur FALLICK et Mike HARCOURT. « Agriculture on the Edge: Strategies to Abate Urban Encroachment onto Agricultural Lands by Promoting Viable Human-Scale Agriculture as an Integral Element of Urbanization », *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 8, n° 1-2 (2010), p. 108.

COROLIS CONSULTING. *CAC Policy and Housing Affordability: Review for the City of Vancouver* (en ligne), 2014. Internet : <http://vancouver.ca/files/cov/CAC-coriolis-consultancy-final-report-december-2014.pdf>.

COUTURE, Victor. *Valuing the Consumption Benefits of Urban Density*, polycopié, University of California, Berkeley, 2017.

COUTURE, Victor, et Jessie HANDBURY. *Urban Revival in America, 2000 to 2010*, polycopié, University of California, Berkeley, 2017.

DAVIDOFF, Thomas. « Supply Elasticity and the Housing Cycle of the 2000s », *Real Estate Economics*, vol. 41, n° 4 (hiver 2013), pp. 793-813.

_____. « Supply Constraints Are Not Valid Instrumental Variables for Home Prices Because They Are Correlated With Many Demand Factors », *Critical Finance Review*, vol. 6 (2016).

DAVIS, Morris A., et Jonathan HEATHCOTE. « The Price and Quantity of Residential Land in the United States », *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, n° 8 (novembre 2007), pp. 2595-2620.

DE BONDT, Werner F.M., et Richard THALER. « Does the Stock Market Overreact », *The Journal of Finance*, vol. 40, n° 3 (1985), pp. 793-805.

ROYAUME-UNI. DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Evaluation of the New Homes Bonus*, Londres, HM Government, 2014.

DECOSTER, Gregory, et William C. STRANGE. « Developers, Herding, and Overbuilding », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 44, nos 1 et 2 (2012).

- DEATON, James, et Richard J. VYN. « The Effect of Strict Agricultural Zoning on Agricultural Land Values: The Case of Ontario's Greenbelt », *American Journal of Agricultural Economics* (2010), pp. 141-155.
- DIAMOND, Rebecca. « The Determinants and Welfare Implications of U.S. Workers' Diverging Location Choices by Skill: 1980-2000 », *American Economic Review*, vol. 106, n° 3 (mars 2016), pp. 479-524.
- DIPASQUALE, Denise, et William C. WHEATON. « The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework », *Real Estate Economics*, vol. 20, n° 2 (juin 1992), pp. 181-198.
- _____. « Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices », *Journal of Urban Economics*, vol. 35 (1994), pp. 1-27.
- DIXON, F.J. « The Progress of Land Value Taxation in Western Canada », *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, vol. 8 (8 au 11 septembre 1914), pp. 405-415.
- DOWALL, David E. « The Suburban Squeeze: Land-Use Policies in the San Francisco Bay Area », *Cato Journal*, vol. 2, n° 3 (hiver 1982), pp. 709-738.
- DUPUIS, David, et Yi ZHENG. *A Model of Housing Stock for Canada*, Banque du Canada, 2010, document de travail n° 2010-19.
- DURANTON, Gilles, et Diego PUGA. « Urban Land Use », in Gilles Duranton, J. Vernon Henderson et William C. Strange, *Handbook of Regional and Urban Economics*, 1^{re} éd., vol. 5, chap. 8 (2015), pp. 467-560.
- BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE. *Structural Factors in the EU Housing Market* (en ligne), 2003. Internet : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/euhousingmarketsen.pdf?b8be7fdbf18641fc7b8cce7e84a57721>.
- EAGLE, Alison J., David E. EAGLE, Tracy E. STOBBE et G. Cornelis VAN KOOTEN. « Farmland Protection and Agricultural Land Values at the Urban-Rural Fringe: British Columbia's Agricultural Land Reserve », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 97, n° 1 (2014), pp. 282-298.
- EDLAND, Lena, Cecilia MACHADO et Maria SVIASCHI. *Bright Minds, Big Rent: Gentrification and the Rising Returns to Skill*, IZA, 2015, document de travail n° 9502.
- ENGLE, Rober F., et C. W. J. GRANGER. « Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing », *Econometrica*, vol. 55, n° 2 (1987), pp. 251-276.
- ENGLUND, Peter, et Yoannis IOANNIDES. « House Price Dynamics: An International Empirical Perspective », *Journal of Housing Economics*, vol. 6 (1997), pp. 119-136.
- FAVARA, Giovanni, et Jean IMBS. « Credit Supply and the Price of Housing », *American Economic Review*, vol. 105, n° 3 (mars 2015), pp. 958-992.
- FAVILUKIS, Jack, David KOHN, Sydney C. LUDVIGSON et Stijn VAN NIEUWERBURGH. « International Capital Flows and House Prices: Theory and Evidence », in Edward L. Glaeser et Todd Sinai, *Housing and the Financial Crisis*, National Bureau of Economic Research et University of Chicago Press, 2013, pp. 235-299.
- _____. « Macroeconomic Effects of Housing Wealth, Housing Finance, and Limited Risk-Sharing in General Equilibrium », *Journal of Political Economy*, 2016.
- FILION, Pierre, Trudi BUNTING, Dejan PAVLIC et Paul LANGLOIS. « Intensification and Sprawl: Residential Density Trajectories in Canada's Largest Metropolitan Regions », *Urban Geography*, vol. 31, n° 4 (2010), pp. 541-569.
- FIRESTONE, O.J. *Residential Real Estate in Canada*, University of Toronto Press, 1951.

- FLORIDA, Richard. « Two Takes on the Fate of Future Cities » (en ligne), *CityLab* (2017).
Internet : <https://www.citylab.com/equity/2017/04/two-takes-on-the-fate-of-future-cities/521907/>.
- FORTIN, Nicole M., et Thomas LEMIEUX. « Changes in Wage Inequality in Canada: An Interprovincial Perspective », *Revue canadienne d'économique*, vol. 48, n° 2 (mai 2015), pp. 682-713.
- FORTIN Nicole, David A. GREEN, Thomas LEMIEUX, Kevin MILLIGAN et W. Craig RIDDELL. « Canadian Inequality: Recent Developments and Policy Options », *Analyse de Politiques*, vol. 38, n° 2 (juin 2012), pp. 121-145.
- FULTON, William. *The New Urbanism: Hope or Hype for American Communities?*, Lincoln Institute of Land Policy, 1996.
- GANONG, Peter, et Daniel SHOAG. *Why Has Regional Income Convergence in the U.S. Declined?*, National Bureau of Economic Research, 2017, document de travail n° 23609.
- GAO, Zhenyu, Michael SOCKIN et Wei XIONG. *Learning about the Neighborhood: Supply Elasticity and Housing Cycles* (en ligne), polycopié, Princeton, Department of Economics, 2015. Internet : <https://www.princeton.edu/~wxiong/papers/Housing.pdf>.
- GLAESER, Edward L. « Are Cities Dying? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n° 2 (printemps 1998), pp. 139-160.
- _____. *The Economics Approach to Cities*, National Bureau of Economic Research, 2007, document de travail n° 13696.
- _____. « A Nation of Gamblers: Real Estate Speculation and American History », *American Economic Review*, vol. 103, n° 3 (mai 2013), pp. 1-42.
- _____. « The Economic Implications of Housing Supply », *Journal of Economic Perspectives*, 2017.
- _____. « Real Estate Bubbles and Urban Development », *Asian Development Review*, vol. 34, n° 2 (2017b), pp. 114-151.
- GLAESER, Edward L., Joshua D. GOTTLIEB et Joseph GYOURKO. « Can Cheap Credit Explain the Housing Boom? », in Edward L. Glaeser et Todd Sinai, *Housing and the Financial Crisis*, conférence du National Bureau of Economic Research, Chicago, University of Chicago Press, 2013.
- GLAESER, Edward L., Joseph GYOURKO, Eduardo MORALES et Charles G. NATHANSON. « Housing Dynamics: An Urban Approach », *Journal of Urban Economics*, vol. 81 (mai 2014), pp. 45-56.
- GLAESER, Edward L., Joseph GYOURKO et Albert SAIZ. « Housing Supply and Housing Bubbles », *Journal of Urban Economics*, vol. 64, n° 2 (septembre 2008), pp. 198-217.
- GLAESER, Edward L., Joseph GYOURKO et Raven E. SAKS. « Why Have Housing Prices Gone Up? », *American Economic Review*, vol. 95, n° 2 (mai 2005), pp. 329-333.
- _____. « Urban Growth and Housing Supply », *Journal of Economic Geography*, vol. 6 (2006), pp. 71-89.
- GLAESER, Edward L., et Matthew E. KAHN. « Decentralized Employment and the Transformation of the American City », *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs* (2001), pp. 1-63.
- _____. « Sprawl and Urban Growth », in J. V. Henderson et J. F. Thisse, *Handbook of Regional and Urban Economics*, 1^{re} éd., Amsterdam, Elsevier, 2004, vol. 4, chap. 56, pp. 2481-2527.
- _____. « The Greenness of Cities: Carbon Dioxide Emissions and Urban Development », *Journal of Urban Economics*, vol. 67, n° 3 (mai 2010), pp. 404-418.

GLAESER, Edward L., Jed KOLKO et Albert SAIZ. « Consumer City », *Journal of Economic Geography*, vol. 1, n° 1 (janvier 2001), pp. 27-50.

GLAESER Edward L., Scott Duke KOMINERS, Michael LUCA et Nikhil NAIK. *Big Data and Big Cities: The Promises and Limitations of Improved Measures of Urban Life*, National Bureau of Economic Research, 2015, document de travail n° 21778.

GLAESER, Edward L., et Bryce A. WARD. « The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston », *Journal of Urban Economics*, vol. 65 (2009), pp. 265-278.

AGENCE DU REVENU DU CANADA. *Comment l'Agence du revenu du Canada traite-t-elle l'inobservation dans le secteur immobilier?* (en ligne), 2017. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/programmes/a-propos-agence-revenu-canada-arc/observation/comment-agence-revenu-canada-traite-elle-inobservation-secteur-immobilier.html>.

GRANGER, C. W. J., et P. NEWBOLD. « Spurious Regressions in Econometrics », *Journal of Econometrics*, vol. 2 (1974), pp. 111-120.

GRANZIERA, Eleonora, et Sharon KOZICKI. *House Price Dynamics: Fundamentals and Expectations*, Banque du Canada, 2012, document de travail n° 2012-12.

GREEN, Kenneth P., Josef FILIPOWICZ, Steve LAFLEUR et Ian HERZOG. *The Impact of Land-Use Regulation on Housing Supply in Canada*, Vancouver, Institut Fraser, 2016.

GRIESER, William, Gonzalo MATURANA et Santiago TRUFFA. *Clustering to Coordinate: Who Benefits from Knowledge Spillovers?* (en ligne), 2016. Internet : <https://ssrn.com/abstract=2851588>.

GULEN, Huseyin, et Mihai ION. « Policy Uncertainty and Corporate Investment », *Review of Financial Studies*, vol. 29, n° 3 (2016), pp. 523-564.

GYOURKO, Joseph, Christopher MAYER et Todd SINAI. « Superstar Cities », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 5, n° 4 (2013), pp. 167-199.

GYOURKO, Joseph, et Albert SAIZ. « Construction Costs and the Supply of Housing Structure », *Journal of Regional Science*, vol. 46, n° 4 (2006), pp. 661-680.

GYOURKO, Joseph, Albert SAIZ et Anita SUMMERS. « A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index », *Urban Studies*, vol. 45 (mars 2008), pp. 693-729.

GYOURKO, Joseph, et Todd SINAI. « The Spatial Distribution of Housing-Related Ordinary Income Tax Benefits », *Real Estate Economics*, vol. 31, n° 4 (2002), pp. 527-57.

HAMILTON, James D. *Time Series Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

HAMILTON, James D., Ethan S. HARRIS, Jan HATZUIS et Kenneth D. WEST. *The Equilibrium Real Funds Rate: Past, Present and Future*, polycopié, San Diego, University of California Press, 2016.

HANSON, Samuel G., Anil K. KASHYAP et Jeremy C. STEIN. « A Macroprudential Approach to Financial Regulation », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n° 1 (2011), pp. 3-28.

HAUGHWOUT, Andrew, Donghoon LEE, Joseph TRACY et Wilbert VAN DER KLAUW. *Real Estate Investors, the Leverage Cycle, and the Housing Market Crisis*, Federal Reserve Bank of New York, septembre 2011, coll. « Staff Reports », n° 514.

- HEAD, Allen, et Huw LLOYD-ELLIS. « Has Canadian House Price Growth Been Excessive? », *Revue canadienne d'économie*, vol. 49, n° 4 (novembre 2016), pp. 1367-1400.
- HENDERSON, J. Vernon. « The Effect of Residential Land Market Regulations on Urban Welfare », in Somik V. Lall, Mila Freire, Belinda Yuen, Robin Rajack et Jean-Jacques Helluin, *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*, Dordrecht (Pays-Bas), Springer, 2009.
- HENDERSON, J. Vernon, et Arindam MITRA. « The New Urban Landscape: Developers and Edge Cities », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 26, n° 6 (décembre 1996), pp. 613-643.
- HERRING, Richard, et Susan WACHTER. « Bubbles in Real Estate Markets », in W. Hunter, G. Kaufman et M. Pomerleano, *Asset Price Bubbles: The Implications for Monetary, Regulatory, and International Policies*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2003.
- HESS, Paul, et André SORENSEN. « Compact, Concurrent, and Contiguous: Smart Growth and 50 Years of Residential Planning in the Toronto Region », *Urban Geography*, vol. 36, n° 1 (2015), pp. 127-151.
- HESS, Paul, André SORENSEN et Kate PARIZEAU. *Urban Density in the Greater Golden Horseshow*, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2007, document de recherche 209.
- HILBER, Christian. *U.K. Housing and Planning Policies: the Evidence from Economic Research* (en ligne), Centre for Economic Performance, 2015. Internet : <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/EA033.pdf>.
- HILBER, Christian, et Wouter VERMEULEN. « The Impact of Supply Constraints on House Prices in England », *Economic Journal*, vol. 126 (2016), pp. 358-405.
- HIMMELBERG, Harles, Christopher MAYER et Todd SINAI. « Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals and Misperceptions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 4 (automne 2005), pp. 67-92.
- HOLLY, Sean, M.Hashem PESARAN et Takashi YAMAGATA. « Spatial and Temporal Diffusion of House Prices in the UK », *Journal of Urban Economics*, vol. 69 (2011), pp. 2-23.
- HORTAS-RICO, Miriam. « Urban Sprawl and Municipal Budgets in Spain: A Dynamic Panel Data Analysis », *Papers in Regional Science*, vol. 93, n° 4 (novembre 2014), pp. 843-864.
- HSIEH, Cheng-Tai, et Enrico MORETTI. *Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth*, National Bureau of Economic Research, 2015, document de travail n° 21154.
- HUBBARD, R. Glenn, et Christopher J. MAYER. « The Mortgage Market Meltdown and House Prices », *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 9, n° 3, article 8 (2009).
- IACOVIELLO, Matteo. « House Prices, Borrowing Constraints, and Monetary Policy in the Business Cycle », *American Economic Review*, vol. 95, n° 3 (2005), pp. 740-764.
- IHLANFELDT, Keith, et Tom MAYOCK. « Housing Bubbles and Busts: the Role of Supply Elasticity », *Land Economics*, vol. 90, n° 1 (février 2014), pp. 79-99.
- JORDÁ, Òscar, Moritz H.P. SCHULARICK et Alan M. TAYLOR. « Betting the House », *Journal of International Economics*, vol. 96, suppl. S1 (2015), pp. S2-S18.
- KIYOTAKI, Nobuhiro, Alexander MICHAELIDES et Kalin NIKOLOV. « Winners and Losers in Housing Markets », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 43, n° 2-3 (mars-avril 2011), pp. 255-296.
- KNAAP, Gerrit J. *Monitoring Land and Housing Markets: An Essential Tool for Smart Growth*, rapport préparé pour le National Center for Housing and the Environment, Washington, 2004.

- KNAAP, Gerrit-Jan, Yan SONG et Zorica NEDOVIC-BUDIC. « Measuring Patterns of Urban Development: New Intelligence for the War on Sprawl », *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 12, n° 3 (2007), pp. 239-257.
- KNOLL, Katharina, Moritz SCHULARICK et Thomas STEGER. « No Price Like Home Global House Prices, 1870-2012 », *American Economic Review*, vol. 107, n° 2 (février 2017), pp. 331-353.
- KOBIE, Nicole. « What if the Gig Economy and Why is it so Controversial? », *Wired* (mardi 11 juillet 2017).
- KOK, Nils, Paavo MONKKONEN et John M. QUIGLEY. « Land Use Regulations and the Value of Land and Housing: An Intra-Metropolitan Analysis », *Journal of Urban Economics*, vol. 81 (2014), pp. 136-148.
- KOPECKY, Karen A., et Richard M.H. SUEN. « A Quantitative Analysis of Suburbanization and the Diffusion of the Automobile », *International Economic Review*, vol. 51, n° 4 (novembre 2010), pp. 1003-1037.
- KRUEGER, Dirk, Kurt MITMAN et Fabrizio PERRI. *Macroeconomics and Household Heterogeneity*, National Bureau of Economic Research, 2016, document de travail n° 22319.
- KRUGMAN, Paul. « Bad Policy Helped Fuel Catastrophe of Harvey », *Houston Chronicle* (6 septembre 2017).
- JANG, Brent. « Norquay Rezoning a Glimpse of the Future » (en ligne), *Globe and Mail* (26 mars 2017). Internet : <https://beta.theglobeandmail.com/news/british-columbia/norquay-rezoning-a-glimpse-of-the-future/article8282868/?ref=http://www.theglobeandmail.com&>.
- JOHANSEN, Søren. « Modelling of Cointegration in the Vector Autoregressive Model », *Economic Modelling*, vol. 17 (2000), pp. 359-373.
- LA CAVA, Gianni. *Housing Prices, Mortgage Interest Rates and the Rising Share of Capital Income in the United States*, Reserve Bank of Australia, 2016, document de recherche 2016-04.
- LANDVOIGT, Tim, Monika PIAZZESI et Martin SCHNEIDER. « The Housing Market(s) of San Diego », *American Economic Review*, vol. 106, n° 4 (2015), pp. 1371-1407.
- LAUSTER, Nathaneal. *The Death and Life of the Single-Family House: Lessons from Vancouver on Building a Livable City*, Philadelphie, Temple University Press, 2016.
- LEAMER, Edward E. *Housing is the Business Cycle*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007, coll. « Economic Policy Symposium Proceedings – Jackson Hole », pp. 149-233.
- LENS, Michael C., et Paavo MONKKONEN. « Do Atrict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income? », *Journal of the American Planning Association*, vol. 82, n° 1 (2016), pp. 6-21.
- LING, David C., Joseph T.L. OOI et Thao T.T. LE. « Explaining House Price Dynamics: Isolating the Role of Nonfundamentals », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 47, n° 1 (2015), pp. 87-129.
- MALONE GIVEN PARSONS. *Getting the Growth Plan Right* (en ligne), 2017. Internet : <http://www.mgp.ca/wp-content/uploads/2017/04/Getting-the-Growth-Plan-Right-March-2017.pdf>.
- MANKIW, N. Gregory, et David N. WEIL. « The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 19, n° 2 (mai 1989), pp. 235-258.
- MAYER, Christopher J., et C. Tsurriel SOMERVILLE. « Land Use Regulation and New Construction », *Regional and Urban Economics*, vol. 30, n° 6 (2000), pp. 639-662.
- MALPEZZI, Stephen, et Susan WACHTER. « The Role of Speculation in Real Estate Cycles », *Journal of Real Estate Literature*, vol. 13, n° 2 (2005), pp. 141-164.

- MARCATO, Gianluca, et Anupam NANDA. « Information Content and Forecasting Ability of Sentimental Indicators: Case of Real Estate Market », *Journal of Real Estate Research*, vol. 38, n° 2 (2016), pp. 165-203.
- MARTIN, David, Danny DORLING et Richard MITCHELL. « Linking Censuses Through Time: Problems and Solutions », *Area*, vol. 34, n° 1 (mars 2002), pp. 82-91.
- MATTINSON, Adam. *Density Benefit Incentives in Metro Vancouver: Lessons for the Greater Golden Horseshoe*, Ryerson University, Centre for Urban Research and Land Development, rapport d'orientation, novembre 2015.
- MAYER, Christopher. *Commentary: Understanding Recent Trends in House Prices and Homeownership*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007, coll. « Economic Policy Symposium Proceedings – Jackson Hole », pp. 125-137.
- _____. « Housing Bubbles: A Survey », *Annual Review of Economics*, vol. 3 (2011), pp. 559-577.
- MCAP. *Lot Value and High-Rise Land Value Reports* (en ligne), 2017. Internet : <https://www.mcap.com/development-finance/land-value-report>.
- MCKINSEY. *Reinventing Construction: A Route to Higher Productivity*, McKinsey Global Institute, 2017.
- MCMILLEN, Daniel P. « Issues in Spatial Data Analysis », *Journal of Regional Science*, vol. 50, n° 1 (2010), pp. 119-141.
- MERANTE, Mark, et Keren Mertens HORN. *Is Home Sharing Driving Up Rents? Evidence from Airbnb in Boston*, University of Massachusetts Boston, Department of Economics, 2016, document de travail n° 2016-03.
- Metro Vancouver. *Status of Metro Vancouver Agricultural Land Reserve with Respect to Farming – Map of the Month*, 2014b.
- _____. *Industrial Lands Inventory: Summary Report* (en ligne), 2015. Internet : <http://www.metrovancouver.org/services/regional-planning/PlanningPublications/PPEIndustrialLandsInventorySummaryReport.pdf>.
- _____. *Progress toward Shaping our Future* (en ligne), rapport annuel, 2015b. Internet : http://www.metrovancouver.org/services/regional-planning/PlanningPublications/MV_2040_Progress_toward_Shaping_our_Future_2015_Annual_Report.pdf.
- _____. *Land Use Data* (en ligne), version du 8 décembre 2016. Internet : <http://www.metrovancouver.org/data>.
- _____. *Metro Vancouver 2040: Shaping Our Future: Regional Growth Strategy*, Vancouver, Greater Vancouver Regional District Board, 2017a. Mise à jour : 28 juillet 2017.
- _____. *Metro 2040 Goals* (en ligne), 2017b. Internet : <http://www.metrovancouver.org/services/regional-planning/metro-vancouver-2040/goals/Pages/default.aspx>.
- MIAN, Atif, et Amir SUFI. « The Consequences of Mortgage Credit Expansion: Evidence from the U.S. Mortgage Default Crisis », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 4 (2009), pp. 1449-1496.
- _____. *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession and How We Can Prevent it from Happening Again*, Chicago, University of Chicago Press, 2014.
- MIAN, Atif, Kamallesh RAO et Amir SUFI. « Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 4 (2013), pp. 1687-1726.
- MOLLOY, Raven, et Hui SHAN. « The Effect of Gasoline Prices on Household Location », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, n° 4 (octobre 2013), pp. 1212-1221.

MONNET, Eric, et Clara WOLF. « Demographic Cycles, Migration and Housing Investment », *Journal of Housing Economics*, vol. 38 (2017), pp. 38-49.

MOORE, Aaron A. *Trading Density for Benefits: Section 37 Agreements in Toronto*, Institute on Municipal Finance and Governance, 2013, rapport sur les perspectives n° 2.

MORETTI, Enrico. *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, 2012.

_____. « Real Wage Inequality », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5, n° 1 (janvier 2013), pp. 65-103.

MORISSETTE, René, Garnett PICOT et Yuqian LU. *Évolution des salaires des Canadiens au cours des trois dernières décennies*, Statistique Canada, 2013, Direction des études analytiques : documents de recherche.

ONTARIO. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. *Axer l'aménagement de la région élargie du Golden Horseshoe sur la santé, la prospérité et la croissance : 2015-2041*, Toronto, le Ministère, 2015.

MURPHY, Brian, et Michael R. VEALL. « A Tale of Two Cities? The Surge of Top Incomes at the City Level in Canada », in K. G. Banting, R. Chaykowski et S. F. Lehrer, *Thinking Outside the Box: Essays in Honour of Tom Courchene*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2016, pp. 347-363.

NATHANSON, Charles G., et Erick ZWICK. *Arrested Development: Theory and Evidence of Supply-Side Speculation in the Housing Market*, polycopié, University of Chicago, 2017.

NATRASONY, Shawn M., et Don ALEXANDER. « The Rise of Modernism and the Decline of Place: the Case of Surrey City Centre, Canada », *Planning Perspectives*, vol. 20, n° 4 (2005), pp. 413-433.

NEPTIS FOUNDATION. *No Shortage of Land for Homes in the Greater Toronto and Hamilton Area* (en ligne), 2016. Internet : <http://www.neptis.org/publications/no-shortage-land-homes-greater-toronto-and-hamilton-area>.

VAN NIEUWERBURGH, Stijn, et Pierre-Olivier WEIL. « Why Has House Price Dispersion Gone Up? », *Review of Economic Studies*, vol. 77 (2010), pp. 1567-1606.

NIXON, Denver V., et Lenore NEWMAN. « The Efficacy and Politics of Farmland Preservation Through Land Use Regulation: Changes in Southwest British Columbia's Agricultural Land Reserve », *Land Use Policy*, vol. 59 (2016), pp. 227-240.

NIU, Yi, Chengri DENG et Gerrit-Jan KNAAP. « Employment Centers and Agglomeration Economies: Foundations of a Spatial Economic Development Strategy », *Economic Development Quarterly*, vol. 29, n° 1 (février 2015), pp. 14-22.

NEW ZEALAND PRODUCTIVITY COMMISSION. « Using Land for Housing » (en ligne), *Cut to the Chase*, 2015. Internet : <https://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/using-land-for-housing-4%20page%20Cut%20to%20the%20Chase,%20PDF,%20198Kb.pdf>.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals* (en ligne), OCDE, 2005. Internet : <https://www.oecd.org/eco/monetary/35756053.pdf>.

_____. *OECD Regional Typology*, Paris, OCDE, 2011.

_____. « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies*, 2015.

_____. *OECD Regions at a Glance*, Paris, OCDE, 2016a.

_____. *Functional Urban Areas in OECD Countries: Canada*, Paris, OCDE, 2016b.

_____. *National Urban Policy in OECD Countries*, Paris, OCDE, 2017.

ONTARIO. *Les redevances d'aménagement en Ontario : Document de consultation* (en ligne), 2013. Internet : <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=10270>.

_____. 2015, *Indicateurs de rendement du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoes, 2006* (en ligne), Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 2015. Internet : <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=10858>.

_____. *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoes, 2017*, Toronto, 2017a.

_____. *De nouvelles données montrent que les achats de maison par les non-résidents sont en baisse*, Ministère des Finances, communiqué, 14 septembre 2017b.

_____. *Accroissement de la hauteur et de la densité* (en ligne), 2017c. Internet : <http://www.mah.gov.on.ca/Page6864.aspx>.

AUTRICHE. ÖROK. AUSTRIAN CONFERENCE ON SPATIAL PLANNING. *ÖROK: Goals and Organization* (en ligne), 2015. Internet : http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/1.Reiter-Uber_die_Oerok/OEROK-Geschaefststelle/OEROK_Folder_EN.pdf.

PARK, Joon Y., et Peter C.B. PHILLIPS. « Nonlinear Regressions With Integrated Time Series », *Econometrica*, vol. 69 (2001), pp. 117-161.

PAVLOV, Andrey, et Tsur SOMERVILLE. *Immigration and Real Estate Returns*, polycopié, Simon Fraser University, 2016.

PAVLIDIS, Efthymios, Alisa YUSUPOVA, Ivan PAYA, David PEEL, Enrique MARTÍNEZ-GARCÍA, Adrienne MACK et Valerie GROSSMAN. *Monitoring Housing Markets for Episodes of Exuberance: An Application of the Phillips et al. (2012, 2013) GSADF Test on the Dallas Fed International House Price Database*, Federal Reserve Bank of Dallas, 2013, document de travail n° 165.

PHILLIPS, Peter C., Shu-Ping SHI et Jun YU. « Testing for Multiple Bubbles: Historical Episodes of Exuberance and Collapse in the S&P 500 », *International Economic Review*, vol. 56, n° 4 (2015), pp. 1043-1078.

PIAZZESI, Monika, et Martin SCHNEIDER. « Housing and Macroeconomics », in John Taylor et Harald Uhlig, *Handbook of Macroeconomics*, 2016.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014.

POLOZ, Stephen S. *Vivre avec des taux plus bas, plus longtemps*, 2016. Discours adressé à l'Association des économistes québécois, au Cercle finance du Québec et à CFA Québec, septembre 2016.

POTERBA, James M. « Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-Market Approach », *Quarterly Journal of Economics* (novembre 1984), pp. 729-752.

_____. « House Price Dynamics: The Role of Tax Policy and Demography », *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 2 (1991), pp. 143-203.

PUGA, Diego. « The Magnitude and Causes of Agglomeration Economies », *Journal of Regional Science*, vol. 50, n° 4 (2010), pp. 203-219.

QUIGLEY, John M., et Aaron M. SWOBODA. « The Urban Impacts of the Endangered Species Act: A General Equilibrium Analysis », *Journal of Urban Economics*, vol. 61 (2007), pp. 299-318.

REALOSOPHY. *How Investor Demand for Houses is Driving Up Prices in the Greater Toronto Area* (en ligne), 2017. Internet : <https://realosophyrealty.blob.core.windows.net/static/InvestorDemandHouses.pdf>.

- REALPAC. *2012 Canada-Wide Development Process Survey Report*, Toronto, Association des biens immobiliers du Canada, 2012.
- ROBACK, Jennifer. « Wages, Rents and the Quality of Life », *Journal of Political Economy*, vol. 90, n° 6 (décembre 1982), pp. 1257–1278.
- DE LA ROCA, Jorge, et Diego PUGA. « Learning by Working in Big Cities », *Review of Economics Studies*, vol. 84, n° 1 (janvier 2017), pp. 106-142.
- ROGNLIE, Matthew. « Deciphering the Fall and Rise in the Net Capital Share: Accumulation or Scarcity? », *Brookings Papers on Economic Activity* (printemps 2015), pp. 1-69.
- ROGNLIE, Matthew, Andrei SHLEIFER et Alp SIMSEK. « Investment Hangover and the Great Recession », *American Economic Review*, 2017.
- ROGERS, Richard. *Urban Land Institute Europe Conference* (en ligne), exposé du 3 février 2016, Paris. Internet : <http://europeconference.uli.org/wp-content/uploads/sites/93/2016/02/Richard-Rogers-Presentation.compressed.pdf>.
- ROSEN, Sherwin. « Wage-Based Indexes of Urban Quality of Life », in Peter Mieszkowski et Mahlon Straszheim, *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.
- 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, n° 2 (février 2014), pp. 687-706.
- ROSENTHAL, Stuart S., et William C. STRANGE. « Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies », in J.V. Henderson et J.F. Thisse, *Handbook of Urban and Regional Economics*, n° 4, Amsterdam, Elsevier, 2004, pp. 2119-2172.
- ROSSI-HANSBERG, Esteban, Pierre-Daniel SARTE et Raymond OWENS III. « Firm Fragmentation and Urban Patterns », *International Economic Review*, vol. 50, n° 1 (février 2009), pp. 143-186.
- _____. « Housing Externalities », *Journal of Political Economy*, vol. 118, n° 3 (2010), pp. 485-535.
- ROUWENDAL, Jan, et J. Willemijn VAN DER STRAATEN. *The Costs and Benefits of Providing Open Space in Cities*, Tinbergen Institute, 2008, document de travail 2008-001/3.
- SAIZ, Albert. « The Geographic Determinants of Housing Supply », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n° 3 (2010), pp. 1253-1296.
- CALDERA SÁNCHEZ, Aida, et Dan ANDREWS. « Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011 (2011), pp. 185-206.
- SHEPARD, Stephen, et Andrew UDELL. *Do Airbnb Properties Affect House Prices?*, Williams College, 2016, document de travail.
- SHILLER, Robert J. *Understanding Recent Trends in House Prices and Homeownership*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007, coll. « Economic Policy Symposium Proceedings – Jackson Hole », pp. 89-123.
- SHORROCKS, Anthony F. « Decomposition Procedure for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value », *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, n° 1 (2013), pp. 99-126.
- SINAI, Todd, et Nicholas S. SOULELES. « Owner-Occupied Housing as a Hedge Against Rent Risk », *Quarterly Journal of Economics* (mai 2005), pp. 763-789.

SKABURSKIS, Andrejs, et Ray TOMALTY. « Land Value Taxation and Development Activity: The Reaction of Toronto and Ottawa Developers, Planners, and Municipal Finance Officials », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 20, n° 3 (automne 1997), pp. 401-417.

SLACK, Enid. *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*, Institut C.D. Howe, observations, février 2001.

SONG, Yan, et Yves ZENOU. « How Do Differences in Property Taxes Within Cities Affect Urban Sprawl? », *Journal of Regional Science*, vol. 49, n° 5 (2009), pp. 801-831.

STIGLITZ, Joseph E. « New Theoretical Perspectives on the Distribution of Income and Wealth Among Individuals », in Kaushik Basu et Joseph E. Stiglitz, *Inequality and Growth: Patterns and Policy, Volume I: Concepts and Analysis*, conférence d'IEA, volume n° 156-I, Houndmills (Royaume-Uni) et New York, Palgrave Macmillan, 2016a.

STIGLITZ, Joseph E. « The Theory of Credit and Macro-economic Stability », in Ananya Ghosh Dastidar, Rajeev Malhotra et Vivek Suneja, *Development Policy in a Globalised World: Recent Trends, Theories and Lessons, Essays in Honor of Deepak Nayyar*, Routledge, 2016b.

STATISTIQUE CANADA. *Guide des comptes des revenus et dépenses*, Ottawa, Statistique Canada, 2008.

_____. *Produit intérieur brut métropolitain : estimations expérimentales, 2001 à 2009*, Ottawa, Statistique Canada, 2014.

_____. *Le paysage changeant des régions métropolitaines du Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 2016.

_____. *Fichiers des limites* (en ligne), Ottawa, Statistique Canada, 2017a. Internet : <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/geo/bound-limit/bound-limit-fra.cfm>.

STEVENS, Mark R. « Does Compact Development Make People Drive Less? », *Journal of the American Planning Association*, vol. 83, n° 1 (hiver 2017), pp. 7-18.

STOCK, James H., et Mark W. WASTON. « A Simple Estimator of Cointegrating Vectors in Higher Order Integrated Systems », *Econometrica*, vol. 61, n° 4 (1993), pp. 783-820.

STOCK, James H., et Motohiro YOGO. « Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression », in Donald W.K. Andrews, James H. Stock et Thomas J. Rothenberg, *Identification and Inference for Econometric Models: Essays in Honor of Thomas Rothenberg*, New York, Cambridge University Press, 2005, pp. 80-108.

SWEET, Matthis N., Bronson BULLIVANT et Pavlos S. KANAROGLOU. « Are Major Canadian City-Regions Monocentric, Polycentric, or Dispersed? », *Urban Geography*, vol. 38, n° 3 (2017), pp. 445-471.

TIEBOUT, Charles M. « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64 (octobre 1956), pp. 416-424.

TORONTO CITY PLANNING. *Zoning By-law* (en ligne), 2014. Internet : <https://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=5a9923e69b4a6410VgnVCM10000071d60f89RCRD>.

TSATSARONIS, Kostas, et Haibin ZHU. « What Drives Housing Price Dynamics: Cross-Country Evidence », *BIS Quarterly Review* (mars 2004), pp. 65-78.

TURNER, Matthew A., Andrew HAUGHWOUT et Wilbert VAN DER KLAUW. « Land Use Regulation and Welfare », *Econometrica*, vol. 82, n° 4 (juillet 2014), pp. 1241-1404.

VEALL, Michael R. « Top Income Shares in Canada: Recent Trends and Why They Might Matter », *Revue canadienne d'économique* (novembre 2012), pp. 1247-1272. Discours du président de l'Association canadienne d'économique.

VERMEULEN, Wouter, et Jan ROUWENDAL. *Housing Supply in the Netherlands*, CPB, 2007, document de travail n° 87.

VILLE-MARIE. *Cadre de révision des hauteurs et densités du centre-ville*, Montréal, 2011.

VYN, Richard J. « Examining the Evidence of the Leapfrog Effect in the Context of Strict Agricultural Zoning », *Land Economics*, vol. 88, n° 3 (2012), pp. 457-477.

WACHTER, Susan. « The Housing and Credit Bubbles in the United States and Europe: A Comparison », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 47, n° 1 (mars-avril 2015), pp. 37-42.

WACHTER, Susan, et Richard HERRING. « Bubbles in Real Estate Markets », in George Kaufman, *Asset Price Bubbles: Implications for Monetary, Regulatory, and International Policies*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2003, pp. 217-230.

PAYS DE GALLES. *Planning – Section 106 Agreements, Quick Guide* (en ligne), 2015. Internet : <http://www.assembly.wales/Research%20Documents/QG15-007-Planning-Section%20106%20agreements/QG15-007.pdf>.

WATSON, Elizabeth. *A Closer Look at Some of the Supply and Demand Factors Influencing Residential Property Markets*, Reserve Bank of New Zealand, 2013, notes analytiques AN 2013/11.

WHEATON, William C., et Gleb NECHAYEV. « The 1998-2005 Housing “Bubble” and the Current “Correction”: What’s Different This Time? », *Journal of Real Estate Research*, vol. 30, n° 1 (2008), pp. 1-26.

WILSON, Wendy, Chris MURPHY et Cassie BARTON. *The New Homes Bonus (England)*, House of Commons Library, 2017, document d'information.

XIAO, Qin, et Donghyun PARK. « Seoul Housing Prices and the Role of Speculation », *Empirical Economics*, vol. 38, n° 3 (2010), pp. 619-644.

WHITEHEAD, Christine, Sarah MONK, Gemma BURGESS et Connie TANG. *International Review of Land Supply and Planning Systems*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2013.

ZHANG, Xuelin. *Le niveau de richesse des familles d'immigrants au Canada*, Statistique Canada, 2003, Direction des études analytiques : documents de recherche.



schl.ca

©2018, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Réalisation : SCHL 06-02-18

ANNEXE XVI

MICHEL POITEVIN
Professeur en finance publique à l'Université
de Montréal
La nouvelle stratégie de Montréal pour les
logements sociaux : inéquitable
Juin 2019



Une nouvelle tour à condo du centre-ville de Montréal. La voie que Montréal emprunte pour favoriser la mixité sociale dans ses nouveaux logements n'est pas la plus efficace d'un point de vue économique. Shutterstock

La nouvelle stratégie de Montréal pour les logements sociaux: inéquitable, dit un chercheur

June 18, 2019 8.59am EDT

La Ville de Montréal vient de déposer son nouveau Règlement sur l'inclusion de logements sociaux pour appuyer sa Stratégie d'inclusion de logements abordables.

Ce nouveau règlement est motivé par une modification à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme apportée par le Gouvernement du Québec en 2017. Elle permet aux municipalités d'assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à la conclusion d'une entente sur l'offre de logement social.

La Ville a finalement adopté une politique exigeant que chaque nouveau projet domiciliaire inclut 20 pour cent de logements sociaux, 20 pour cent de logements abordables et 10 à 20 pour cent de logements familiaux. Il s'agit de trois engagements pris par le parti de la mairesse Valérie Plante lors de la campagne de 2017.

En tant que chercheur en politiques publiques et taxation, je me suis intéressé à l'effet de cette politique sur le prix des logements neufs et à l'efficacité de l'approche adoptée par la Ville de Montréal.

Author



Michel Poitevin

professeur en politiques publiques,
Université de Montréal

Une hausse du prix des condos

Une telle exigence va augmenter significativement les coûts d'opération des promoteurs immobiliers, ce qui se traduira par une hausse du prix des logements neufs afin de compenser les pertes occasionnées par le nouveau règlement. Une étude du Groupe Altus avait avancé que cette nouvelle politique pourrait causer une augmentation de 16 pour cent du prix des logements neufs. Groupe Altus affirme maintenant que l'augmentation pourrait être plutôt de l'ordre de 3 pour cent à 5 pour cent puisque la Ville a augmenté ses subventions pour la construction de logements sociaux du Programme Accès Logis.

De son côté, Montréal évoque une augmentation du prix des condos de 4 pour cent pour les projets résidentiels qui ne sont pas actuellement soumis à la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels.

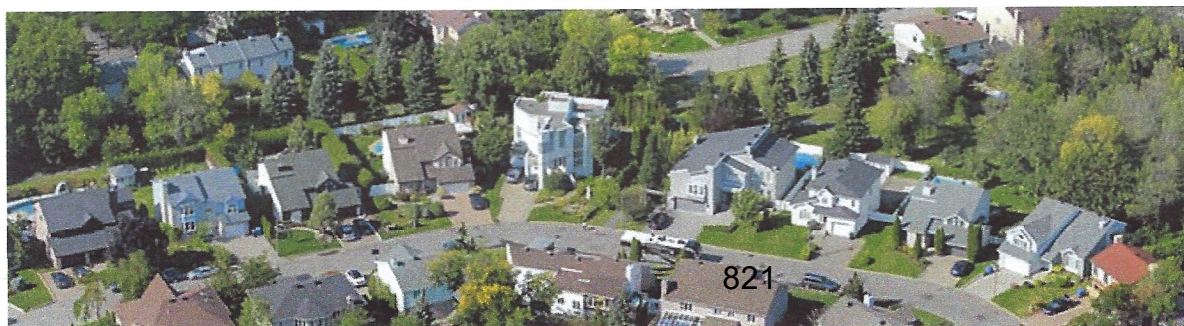
L'objectif de la Ville de Montréal de vouloir encourager un développement résidentiel mixte en augmentant l'offre de logements sociaux est tout à fait louable. Cet objectif vise à générer une plus grande cohésion sociale et à combattre la ségrégation résidentielle. Cependant, la voie que semble vouloir emprunter la Ville pour atteindre cet objectif n'est certainement pas la plus efficace d'un point de vue économique.

L'adoption du nouveau règlement se traduit par une taxe implicite d'environ 4 pour cent sur les logements neufs. Si cette hausse paraît peu élevée en pourcentage, elle n'en demeure pas moins significative en dollars. Par exemple, pour un condo de 400 000 dollars, elle correspond à un montant de 16 000 dollars (18 400 dollars en incluant les taxes de vente), une portion significative d'une mise de fond.

Montréal pénalisée au profit de la banlieue?

Puisque cette hausse ne concerne que le marché du territoire de la Ville de Montréal, elle aura des effets pervers sur la décision de localisation des ménages. On pourrait assister à une migration accrue vers les banlieues.

Entre le 1er juillet 2017 et le 30 juin 2018, la Ville de Montréal a perdu 1,24 pour cent de sa population, soit sa plus forte baisse de la décennie. Cette décroissance s'est faite au profit des régions périphériques de Montréal (le 450). Une politique qui augmenterait de plus de 4% le prix des logements neufs risque fort d'accélérer cet exode vers les banlieues.





Une vue aérienne d'un nouveau développement immobilier à Longueuil, sur la Rive-Sud de Montréal. Une politique qui augmenterait de plus de 4 pour cent le prix des logements neufs risque fort d'accélérer l'exode vers les banlieues.

Shutterstock

Et cet exode n'est pas sans coût. L'étalement urbain qui en découlerait aurait des effets sur les déplacements, les infrastructures de transport public et routier, et évidemment sur les émissions de carbone. Comme un des objectifs avoués de la mairesse de Montréal, Valérie Plante, est d'inciter les gens à vivre près de leur milieu de travail, l'élaboration de cette politique est pour le moins paradoxale : elle créerait une hausse notable des prix des logements neufs à Montréal qui mènera à un exode accru vers les banlieues, et donc à un éloignement du lieu de travail pour plusieurs ménages.

Une solution: répartir le fardeau fiscal

Si la Ville de Montréal désire favoriser l'accessibilité de logements abordables aux ménages moins nantis, quelle politique lui permettra-t-elle d'atteindre son objectif ?

Il est clair que la politique choisie sera coûteuse. Il importe donc que la politique optimale soit telle que son financement minimise les effets négatifs sur les contribuables, c'est-à-dire, qu'il doit minimiser les distorsions dans les décisions des contribuables.

La politique suggérée par la Ville de Montréal ne remplit définitivement pas ce mandat. Pour réduire les distorsions dans le marché immobilier et minimiser l'effet sur les décisions des ménages, il importe de financer la politique choisie à même les fonds généraux de la Ville. Cela permettrait de répartir le fardeau fiscal sur l'ensemble des contribuables. Ce serait nettement préférable à le faire supporter aux seuls nouveaux propriétaires.

La Ville procéderait elle-même à l'achat de logements neufs auprès des promoteurs au prix du marché et les convertirait en logements sociaux ou abordables.

Évidemment, une telle stratégie fiscale serait plus coûteuse (financièrement) pour la Ville, puisqu'elle devrait déboursier directement pour l'achat de logements neufs alors que l'imposition d'un règlement comme elle compte le faire n'a pas d'incidence fiscale directe.

Plus de transparence

Il n'en demeure pas moins que le règlement créerait des inefficacités dans le marché des logements neufs et aurait des incidences sur l'étalement urbain. Ces conséquences seraient socialement plus coûteuses que celles créées par l'achat de logements neufs par la Ville financé à même les revenus généraux.

On peut mentionner un autre avantage non négligeable de la stratégie fiscale suggérée ici : celui de la transparence. Les coûts de la politique de logements abordables et sociaux seraient directement observables par les citoyens alors que ceux induits par le règlement proposé par la Ville seraient en grande partie occultés dans le marché des logements neufs.

La transparence de toute politique et de son financement est une vertu, puisqu'elle permet aux citoyens d'évaluer la pertinence et l'efficacité d'une politique.

 mixité sociale construction Montréal

ANNEXE XVII

CARL CLOUTIER
Synthèse des demandes d'accès à
l'information sur le projet de règlement pour
une métropole mixte
Septembre 2019

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION (IDU) – PROJET DE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLÉ MIXTE			
ORGANISME	OBJET	RÉPONSE	COMMENTAIRE
Ville de Montréal	Famille 1. Les recensements, les enquêtes ou les sondages qui ont été effectués depuis la publication du document « Que recherchent les acheteurs? » en 2012 http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/Que_recherchent_acheteurs.pdf 2. Les stratégies, les politiques et les règlements et les mesures de métropoles ou de villes pour attirer les ménages avec des enfants;	1. « Le document disponible est intitulé « Léger, L'attrait pour des programmes à capitalisation partagée à Montréal : perception des futurs acheteurs, juin 2015 ». Toutefois, certaines parties de ce rapport sont caviardées en vertu de l'article 39 de la Loi » 2. Aucune réponse	1. Dernière étude sur les familles remonte à juin 2015 2. Aucune étude sur les stratégies et métropole en Amérique du Nord
	Fonds d'inclusion 1. Les règles d'utilisation et la gouvernance du Fonds de contributions à l'inclusion ou de compensation pour le logement social / communautaire et abordable; 2. La description et les montants des sorties (utilisation) du Fonds de contributions à l'inclusion ou de compensation pour le logement social / communautaire et abordable;	<u>Règles (2012)</u> – Achat de terrains (1 ^{er}) et pour compléter le montage financier (2e) – Financement de subventions pour des projets de log abordables privés ou pour les familles – Dossier monté par la Direction habitation pour décision <u>Utilisation</u> – 2018 : soldes de 17,06 M\$ (communautaire et social) et 1,14 M\$ (log abordable) – 2012-2018 : 6 déboursés pour une valeur de 2,6 M\$ 577 431 \$ Acquisition d'un terrain en 2018 1 450 000 \$ Aucun détail (2016) 348 520 \$ Acquisition d'un immeuble en 2015 228 000 \$ Réalisation (aucun détail) de projets en 2015	<u>Règles (2012) :</u> 1. Règles d'utilisation évasives (ex. : complété le financement) et transparence dans le processus de sélection des projets <u>Utilisation :</u> 2. Peu de déboursé; peu de détails sur l'objet des déboursés; aucune subvention pour log abordable privés ou pour familles;
	Impacts financiers – Les impacts sur les revenus et les dépenses de la ville pour les années 2021 à suivantes qui seront associés à la mise en œuvre du projet de Règlement pour une métropole mixte, incluant les hypothèses sur lesquelles ils s'appuient;	<i>« Nous avons le regret de vous informer que l'accès à ce document vous est refusé Ce refus est motivé par l'article 37 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels. »</i>	Le projet de règlement a pour objectif d'augmenter le nombre de logements communautaires / sociaux. Il aura aussi pour effet d'augmenter les contributions au fonds et son utilisation pour du développement social. Des sommes sont à prévoir pour l'acquisition de terrains cédés à la ville. L'administration du fonds, de l'éventuel règlement auront aussi des impacts financiers. Dans cette analyse, il serait intéressant d'apprécier si les sommes transférées par Québec pour AccèsLogis MTL et les besoins de mise à niveau du parc actuel sont prévus.
	Logement abordable 1. Le nombre de nouvelles unités de logement abordable dans le locatif et le condominium	1. Le nombre de nouvelles unités de logement abordable apparaîtra dans le bilan de la Stratégie d'inclusion, en cours de rédaction. La publication de ce bilan est prévue pour coïncider avec la	1. Aucune statistique sur le nombre de nouvelles unités de logement abordable (condo, locatif) par année.

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION (IDU) – PROJET DE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

	<p>qui ont été mis sur le marché depuis la « Stratégie d'inclusion de logements abordables » en 2005 ou de plans d'action local des arrondissements dans ce domaine;</p> <ol style="list-style-type: none"> Le profil des ménages (ex. : revenus moyens/médians, nombre avec et sans enfants, nombre d'enfants) ayant occupé un logement abordable à titre de locataire ou de propriétaire dans le cadre de la « Stratégie d'inclusion de logements abordables » ou de Plans d'action local des arrondissements; Les sources et la méthodologie ayant permis l'établissement des montants maximums par type de logement et territoire dans le projet de règlement pour une métropole mixte (article 22); Les gains réalisés lors de la vente de logements abordables par les propriétaires de tels logements; Les références ayant conduit à établir les exigences d'intégration de logements abordables dans le projet de règlement pour une métropole mixte; 	<p>consultation sur le projet de règlement pour une métropole mixte.</p> <ol style="list-style-type: none"> Le document demandé n'existe pas. Tel qu'indiqué dans le document Montréal métropole de l'habitation. Règlement pour une métropole mixte, les prix plafonds ont été déterminés en se basant sur les prix admissibles pour un logement neuf dans le Programme d'appui à l'acquisition résidentielle. Ces prix varient selon les territoires et le type de ménage. Une équivalence a été établie entre les types de ménages et les types de logements. Par exemple, on a associé les familles à un logement de trois chambres, ce qui nous donne, pour les logements de ce type, un prix plafond de 450 000 \$ au centre-ville et de 400 000 \$ en périphérie. Certaines typologies n'étant pas couvertes dans le programme, des prix qui étaient cohérents avec cette progression ont été fixés. Tous les prix ont été validés dans le cadre des analyses économiques. Les loyers proviennent d'une analyse des loyers moyens dans les immeubles neufs réalisés à partir des données du recensement de 2016, ajustés pour 2019. Les loyers du règlement se situent 10% à 20% sous le loyer moyen des immeubles neufs dans le secteur correspondant. Le document demandé n'existe pas. Le document Montréal métropole de l'habitation. Règlement pour une métropole mixte identifie les références ayant conduit à l'établissement de ces exigences. Voir en particulier la page 7 : «Sur le marché locatif, les loyers augmentent plus vite que l'inflation, et de manière particulièrement marquée dans les quartiers centraux. (...) Sur le marché de la propriété, le prix médian des plex et des copropriétés a grimpé de 21 % et 15 % respectivement en cinq ans, au moment même où les taux d'intérêt amorçaient une remontée. Cette dynamique est encore plus marquée dans certains quartiers centraux, avec des hausses dépassant 40 %.» Les sources pour ces différentes données sont <ul style="list-style-type: none"> SCHL (2018). Rapport sur le marché locatif. RMR de Montréal. Repéré à https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/publications-and-reports/rental-market-reports-major-centres Fédération des chambres immobilières du Québec. (2019). Baromètre du marché résidentiel. Région métropolitaine de Montréal. 1er trimestre 2019. Repéré à : https://www.fcic.ca/pdf/bar/201901-bar-mtl.pdf 	<ol style="list-style-type: none"> Aucune donnée sur le profil des ménages ayant fait l'acquisition ou louer une unité abordable Prix de référence pour un condo abordable sur le Programme d'appui à l'acquisition résidentielle. On n'explique pas la source pour le locatif. Dans le plan d'urbanisme de la Ville, le logement abordable celui qui « permet à un ménage à revenu faible ou modeste d'en faire la location ou l'acquisition sans avoir à y consacrer plus de 30 % de son revenu brut. Les ménages concernés Un ménage à faible revenu gagne moins de 80 % du revenu médian de la CMM et, de ce fait, éprouve dans le contexte actuel de la difficulté à louer un logement à un prix compatible avec sa capacité financière. Les ménages à revenu modeste, soit ceux qui gagnent un revenu situé entre 80 % et 120 % du revenu médian de la CMM, éprouvent, quant à eux, de la difficulté à accéder à la propriété sur le territoire montréalais. Aucune donnée sur les gains réalisés lors de la revente de logement abordable Aucune analyse sur les divers moyens et stratégies pour relever ce défi
	<p>Terrains et potentiel de développement</p> <ol style="list-style-type: none"> Les terrains et/ou les bâtiments avec un zonage résidentiel qui appartiennent à la ville ou à la SHDM; 	<p>Terrains appartenant à la ville</p> <ol style="list-style-type: none"> Aucune liste- La mise à jour des données sur le potentiel de développement se réalisera dans le cadre de la révision du Plan d'urbanisme 	<ol style="list-style-type: none"> Aucune liste de terrains résidentiels appartenant à la ville

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION (IDU) – PROJET DE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

	<p>2. La mise à jour des tableaux portant sur le potentiel de nouveaux logements à Montréal et de l'illustration du potentiel de développement résidentiel dans le document « Modification proposée du Plan d'urbanisme » à la section 2.1 « Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets » - pages 24 à 25 – que l'on peut consulter sur le site de l'OCPM à l'adresse suivante (http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P104/1-1-4-1_pu_orientation1_30mai2019.pdf);</p>	<p><i>« La Ville ne possède pas de listes de terrains et/ou de bâtiments avec un zonage résidentiel. Pour ce qui est de la SHDM, il faut adresser sa demande directement à la SHDM. En ce qui concerne la seconde question à savoir la mise à jour des tableaux portant sur le potentiel de nouveaux logements, cet exercice devrait faire partie de la réflexion entourant la révision du Plan d'urbanisme dont le travail s'amorce. Rappelons que les modifications qui font l'objet de la modification du Plan d'urbanisme visent seulement à introduire, tel que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme l'exige, des dispositions prévoyant des orientations en matière de logements abordables, sociaux ou familiaux. Ainsi, il ne s'agit pas d'une révision complète du chapitre 1 du Plan d'urbanisme qui porte sur les milieux de vie dans le Plan d'urbanisme. Seuls les phrases, objectifs et moyens de mise en œuvre qui étaient incohérents ou incompatibles avec les nouvelles dispositions seraient modifiés. Ainsi, le choix fut fait de conserver les figures et tableaux dont l'information n'était peut-être pas à jour puisqu'elles ne venaient pas à l'encontre des nouvelles dispositions. Par conséquent, le choix a été fait de conserver les trois figures auxquelles le demandeur fait référence »</i></p>	<p>2. Aucune mise à jour du potentiel de développement avant le projet de règlement</p>
	<p>CMM et villes dans la RMR – Les ordres du jour et les comptes-rendus de rencontres avec la Communauté métropolitaine de Montréal ou de villes concernant le projet de règlement pour une métropole mixte.</p>	<p><i>La première question, à savoir les ordres du jour et les comptes-rendus des rencontres est transférée à la CMM.</i></p> <p><i>« Pour ce qui est de la seconde question, aucune ville n'a été rencontrée avant le 12 juin 2019 »</i></p>	
<p align="center">SHQ</p>	<p>1. Les impacts financiers du projet de règlement pour une métropole mixte de la Ville de Montréal sur les programmes de la SHQ; 2. Les ordres du jour et les comptes-rendus de rencontres avec la Ville de Montréal concernant le projet de règlement pour une métropole mixte; 3. Les analyses portant sur le projet de règlement pour une métropole mixte de la Ville de Montréal qui ont été partagées avec des ministères, autorités dans la fonction publique, incluant le cabinet ou la ministre responsable de l'habitation; 4. Les besoins de réfection et d'investissement pour mettre à niveau le parc de logement communautaire ou social sur le territoire de la Ville de Montréal;</p>	<p>1. Non-conformité de la demande 2. Ordre du jour d'une rencontre le 8 mai 2019 (ci-dessous) 3. Aucune analyse partagée 4. Pas de données de l'état du parc de logement communautaire à MTL</p> <p><i>« Par ailleurs, concernant le point 4 de votre demande, nous vous informons que nous ne détenons pas de données sur les besoins de réfection et d'investissement afin de mettre à niveau le parc de logement communautaire ou social sur le territoire de la ville de Montréal. Toutefois, le bilan de santé des immeubles (BSI) produit par la Société d'habitation du Québec indique que le déficit de maintien d'actif des ensembles immobiliers du parc de logement social inscrits dans la banque de données du BSI se chiffre à 125 838 666 \$ sur le territoire de la ville de Montréal. »</i></p>	

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION (IDU) – PROJET DE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

<p>CMM</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les ordres du jour et les comptes-rendus de rencontres avec la Ville de Montréal concernant le projet de règlement pour une métropole mixte; 2. Les analyses portant sur le projet de règlement pour une métropole mixte de la Ville de Montréal qui ont été partagées avec le gouvernement du Québec, la ville de Montréal, incluant le cabinet ou la mairesse de la ville de Montréal; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordre du jour de la commission du logement social du 1er février 2019; Procès-verbal de cette réunion; Présentation de la Ville de Montréal; Mandat d'inclusion de la Commission du logement social 2. Aucune analyse - Documents proviennent de la ville de MTL exclusivement 	
-------------------	--	--	--

DIRECTION DE LA PLANIFICATION ET DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

DATE : Le 8 mai 2019

OBJET : **Projet de règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial**
Projet d'ordre du jour
Rencontre avec la Ville de Montréal

1. DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS AU RÈGLEMENT VISANT À AMÉLIORER L'OFFRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL, ABORDABLE ET FAMILIAL

Présentation par la Ville de Montréal des différences entre la Stratégie adoptée en 2005 et révisée en 2015 (approche incitative) et le projet de Règlement

Enjeux spécifiques

Période d'échanges

2. CONTEXTE DU RÈGLEMENT VISANT À AMÉLIORER L'OFFRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL, ABORDABLE ET FAMILIAL

État de la situation :

- besoins en logement
- parc de logements actuels
- marché immobilier montréalais

Objectifs spécifiques du Règlement et cibles

3. PROJET DE RÈGLEMENT

Présentation par la Ville des documents :

- « Note explicative - Analyses de faisabilité – modélisation de projets types »
- « Document explicatif »

Période d'échanges sur le contenu des documents.

4. MÉCANISMES D'APPLICATION ET DE SUIVI DU RÈGLEMENT ET DES OBJECTIFS VISÉS

Précisions de la Ville de Montréal sur les mécanismes d'application et de suivi

Période d'échanges

5. ANALYSE D'IMPACTS SUR LE MARCHÉ IMMOBILIER

6. PARTICIPATION FINANCIÈRE DES PARTIES PRENANTES CONCERNÉES (VILLE, PROMOTEUR, GOUVERNEMENT, ORGANISMES)

ANNEXE XVIII

SCHL
Entente bilatérale dans le cadre de la
stratégie nationale sur le logement de 2017
entre la SCHL et l'Ontario
1er avril 2018

SCHL – ONTARIO

ENTENTE BILATÉRALE

DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT DE 2017

intervenue le 1^{er} avril 2018

ENTRE

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL)

- et-

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA PROVINCE DE L'ONTARIO représentée par le ministre du Logement de l'Ontario (le « MLO »)

(individuellement une « partie » et collectivement les
« parties »)

ATTENDU QUE le budget fédéral de 2017 prévoyait une contribution sur 10 ans pour une Stratégie nationale sur le logement (SNL), qui repose sur un solide partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui travailleront ensemble pour mettre au point de meilleures solutions en matière de logement, comme le prévoit le Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial (FPT) pour le logement.

ET ATTENDU QUE l'Ontario continue de transformer et d'améliorer son système de logement et de lutte contre l'itinérance dans le cadre de la Mise à jour de la Stratégie ontarienne à long terme de logement abordable et de ses plans locaux de logement et de lutte contre l'itinérance sur 10 ans, ainsi qu'à l'aide d'importants investissements provinciaux et municipaux, et en travaillant avec le gouvernement fédéral pour mettre au point de meilleures solutions en matière de logement, comme le prévoit le Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial (FPT) pour le logement.

ET ATTENDU QUE la SCHL et le MLO concluent la présente Entente pour donner effet à la vision, aux principes et aux objectifs énoncés dans le Cadre de partenariat FPT pour le logement, y compris un partenariat renouvelé entre la SCHL et le MLO fondé sur la collaboration, la coopération et le partage de données et d'informations.

Le présent document est une traduction de l'Entente bilatérale SCHL-Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017, intervenue le 1er avril 2018, entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et l'Ontario. Veuillez consulter la version anglaise de cette Entente, laquelle constitue l'entente officielle entre les parties. This document is a translation of the *CMHC-Ontario Bilateral Agreement under the 2017 National Housing Strategy* effective April 1, 2018, between Canada Mortgage and Housing Corporation and Ontario. Please refer to the English version of the *CMHC-Ontario Bilateral Agreement under the 2017 National Housing Strategy*, which constitutes the official agreement between the parties.

ET ATTENDU QUE la présente Entente prévoit des investissements partagés qui visent à combler le Besoin en matière de logement des ménages et prioriser les plus vulnérables, appuyer le secteur du Logement communautaire, accroître l'offre de logements et améliorer les conditions de logement et l'abordabilité, promouvoir l'inclusion sociale, contribuer à la stabilité environnementale et d'améliorer la stabilité économique par le biais de la création d'emplois.

ET ATTENDU QUE la SCHL est un mandataire de Sa Majesté du chef du Canada conformément à la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, L.R.C. 1985, ch. C-7, telle que modifiée, et conclut la présente Entente à ce titre et conformément à la *Loi nationale sur l'habitation*, L.R.C. 1985, ch. N-11, telle que modifiée.

ET ATTENDU QUE le ministre du Logement a l'autorité nécessaire pour participer à cette entente au nom de Sa Majesté du chef de la province de l'Ontario en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales et du Logement*, L.R.O. 1990, c. M.30, modifiée, et qu'il conclut la présente entente à ce titre.;

PAR CONSÉQUENT, la SCHL et le MLO conviennent de ce qui suit :

1. INTERPRÉTATION

1.1. Définitions

En plus des modalités définies dans les dispositions « Attendu que » et ailleurs dans la présente Entente, un terme débutant par une lettre majuscule a le sens qui lui est donné à l'Annexe A.

1.2. Annexes

Les annexes qui suivent, ainsi que les autres annexes qui peuvent être ajoutées conformément au sous-paragraphe 15.3 de la présente Entente, sont jointes aux présentes et font partie intégrante de la présente Entente.

Annexe A – Définitions

Annexe B – Initiatives

Annexe C – Plans d'action, rapport d'étape et réclamations

Annexe D – État annuel audité des décaissements

Annexe E – Protocole de communication

Annexe F – Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial (FPT) pour le logement

Annexe G – Programmes fédéraux de la SNL : Rôle du MLO

En cas d'incompatibilité entre un paragraphe ou des paragraphes de la présente Entente et toute Annexe, l'Annexe prévaut.

2. DURÉE DE L'ENTENTE

2.1. La présente Entente sera en vigueur pour la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2028.

3. OBJET DE L'ENTENTE

3.1. La présente Entente a pour objet d'établir un partenariat fédéral-provincial renouvelé en vertu duquel la SCHL et le MLO travailleront ensemble pour atteindre les Cibles et les Résultats, accroître l'accès au Logement, réduire le Besoin en matière de logement et obtenir de meilleures solutions de logement dans l'ensemble du spectre.

4. PLANS D'ACTION; CIBLES ET RÉSULTATS

4.1. Le MLO fournira des Plans d'action, élaborés conformément aux paramètres énoncés à l'Annexe C, à la SCHL pour fins de révision, qui comprendront les Cibles et les Résultats mutuellement convenus pour la période du Plan d'action.

4.2. Les cibles fédérales de la SNL énoncées ci-dessous guideront l'élaboration des Cibles et des Résultats mutuellement convenus et du Plan d'action :

Cibles élaborées au niveau fédéral

(a) *Sortir au moins 490 000 ménages globalement du Besoin en matière de logement, ce qui comprend au moins 300 000 ménages soutenus adéquatement par le biais d'une Allocation canadienne pour le logement¹.*

(b) *Sur la base du nombre d'Unités qui continuent de bénéficier des Ententes sur le logement social ou des ententes fédérales-provinciales au 31 mars 2019 :*

(i) *330 000 Unités continuent d'être offertes en tant que Logements sociaux, y compris aucune perte nette de d'Unités de Logements sociaux pour Autochtones vivant en milieu urbain disponibles pour les ménages éprouvant des Besoins en matière de logement;*

¹ À mettre à jour.

(ii) au moins 20 % des Logements sociaux existants sont réparés (60 000 unités approximativement), incluant que les Logements sociaux préservés pour les Autochtones vivant en milieu urbain sont remis en état;

(iii) une augmentation de 15 % du nombre d'Unités de Logements sociaux subventionnés (50 000 unités approximativement).

4.3. Tous les Plans d'action en vertu de la présente Entente seront diffusés au public par le MLO dans les 60 jours suivant la date à laquelle la SCHL et le MLO se seront entendus sur les Cibles et les Résultats.

5. INITIATIVES PRÉVUES DANS LA PRÉSENTE ENTENTE

5.1. Les Initiatives en vertu de la présente Entente qui sont admissibles à la Contribution de la SCHL et à la Contribution équivalente sont identifiées à l'Annexe B, ainsi que les modalités applicables à chacune.

5.2. Nonobstant le sous-paragraphe 2.1 de la présente Entente, la durée de chaque Initiative sera telle que précisée à l'Annexe B. Le renouvellement de chaque Initiative exige la signature d'une version révisée et approuvée de l'Annexe B et est conditionnel à l'examen et à l'acceptation par la SCHL de Cibles et Résultats révisés et convenues mutuellement dans un nouveau Plan d'action. Tout renouvellement fournira au MLO et à la SCHL l'occasion d'examiner et de corriger le tir, au besoin, et de réorienter les priorités en fonction des progrès réalisés à ce jour.

5.3. De plus, l'Annexe G énonce le modèle de collaboration avec le MLO et le rôle du MLO à l'appui de la prise de décisions, du co-investissement et de la mise en œuvre efficace relativement aux programmes fédéraux de la SNL administrés par la SCHL qui sont décrits à l'Annexe G.

6. PRINCIPES DE CONTRIBUTION

6.1. La Contribution de la SCHL, la Contribution équivalente et les Plans d'action en vertu de la présente Entente doivent respecter les principes suivants :

- a) Protéger l'abordabilité du logement pour les ménages ayant un Besoin en matière de logement qui vivent dans un Logement social en :
 - (i) d'abord en préservant, et ensuite en augmentant le nombre d'Unités de Logement social qui reçoivent de l'aide ou pour lesquelles un ménage ayant un Besoin en matière de logement reçoit une aide directe à

l'égard d'une Unité;

- (ii) offrant un niveau suffisant de soutien à l'abordabilité afin de s'assurer que les ménages n'éprouvent pas un Besoin en matière de logement, sans créer des effets dissuasifs involontaires sur l'emploi, l'éducation, et les autres secteurs convenus par les parties comme susceptibles d'être touchés;
 - (iii) améliorant l'état du Logement social existant.
- b) Accorder la priorité des investissements dans le Logement au secteur du Logement communautaire, tout en prenant en considération les différents besoins, priorités et contextes de l'Ontario.
 - c) Favoriser l'inclusion sociale par le biais des habitations à revenus mixtes ou des habitations à utilisations mixtes et en venant en aide aux personnes les plus vulnérables et celles qui ont les plus grands Besoins en matière de logement.
 - d) Créer des collectivités inclusives où il fait bon vivre en soutenant le Logement social et un logement qui est abordable et facile d'accès aux services de santé, à l'éducation, aux établissements d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, à des possibilités d'emploi, et au transport en commun là où offert ou disponible dans la collectivité.
 - e) Promouvoir un environnement durable, l'efficacité énergétique et les avantages pour l'emploi local. Ceci inclut par le biais du Logement nouveau et renouvelé (réparé) qui dépasse les normes du *Code national de l'énergie pour les bâtiments* visant les grands ensembles ou les normes équivalentes pouvant être reconnues en Ontario, et les considérations relatives aux Avantages en matière d'emploi pour les collectivités et les considérations relatives au climat dans le cadre du plan Investir dans le Canada, comme le prévoit l'Annexe C.
 - f) Soutenir la bonne gouvernance et la stabilité financière du secteur du Logement communautaire par le biais de plus d'ouverture, de transparence et de responsabilisation.

7. DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Contribution de la SCHL

7.1. Le montant maximal de la Contribution de la SCHL en vertu de la présente Entente est décrit à l'Annexe B par Exercice financier et par Initiative. La Contribution de la SCHL qui est annulée ou réduite ou qui ne fait pas l'objet d'un engagement à la fin de l'Exercice financier ne peut être réaffectée à d'autres Exercices financiers sans l'approbation préalable de la SCHL.

Utilisation de la contribution

7.2. La Contribution de la SCHL et la Contribution équivalente en vertu de la présente Entente doivent être utilisées uniquement pour i) le Logement conformément aux Initiatives et en alignement avec les Plans d'action convenus, et en conformité avec la présente Entente et ii) les Coûts d'administration jusqu'à concurrence de 10 % convenu par la SCHL dans le Plan d'action et défini plus amplement dans le formulaire Réclamations, le tout tel que prévu à l'Annexe C.

7.3. La Contribution de la SCHL et la Contribution équivalente doivent être utilisées conformément à au moins l'une des utilisations admissibles suivantes, pour être reconnues, sauf indication contraire dans la présente Entente :

- a) **Augmentation de l'offre** : Ceci peut comprendre la nouvelle construction de ou la conversion à du Logement.
- b) **Préservation** : Ceci peut comprendre la réparation, la rénovation ou l'adaptation du Logement ainsi que la régénération du Logement.
- c) **Soutien à l'abordabilité** : Ceci peut comprendre les suppléments au loyer, les allocations-logement et les mesures d'aide au propriétaire-occupant.

7.4. La Contribution de la SCHL en vertu de la présente Entente ne remplacera ni ne supplantera les dépenses provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2018.

En vertu de l'Allocation canadienne pour le logement, la Contribution équivalente liée à la composante logement des programmes d'aide sociale ou à l'aide directe à l'abordabilité aux Bénéficiaires (y compris dans le cadre de la Mise à jour de la Stratégie ontarienne à long terme de logement abordable) doit reposer sur un principe d'additionnalité, c'est-à-dire s'ajouter aux dépenses actuelles provinciales ou municipales engagées au 31 mars 2016. Nonobstant ce qui précède, les dépenses provinciales ou municipales à compter du ou après le [1^{er} avril 2018] peuvent être reconnues comme Contribution équivalente conformément à l'Annexe A.

Aucune disposition du présent paragraphe ne constitue une reconnaissance par les Parties du fait que les programmes d'aide à l'abordabilité offerts par l'Ontario sont admissibles au programme d'Allocation canadienne pour le logement ou respectent ses exigences, car ce dernier doit être conçu et élaboré conjointement par les parties.

7.5. La Contribution de la SCHL sera uniquement versée si :

- a) la SCHL reçoit un formulaire Réclamations satisfaisant aux exigences de la présente Entente dans le format prévu à l'Annexe C;
- b) les exigences énoncées au paragraphe 9 ci-dessous ont été respectées à la date à laquelle le formulaire Réclamations est présenté à la SCHL;
- c) tous les Plans d'action convenus ont été finalisés et les rapports requis en vertu des Annexes C et D ont été soumis à la SCHL;
- d) le montant total de la Contribution de la SCHL demandée au cours de l'Exercice financier pour chaque Initiative applicable ne dépasse pas le montant maximal disponible pour cet Exercice financier pour chaque Initiative applicable, conformément à l'Annexe B.

7.6. Les demandes et les paiements de la Contribution de la SCHL sont assujettis aux modalités de la présente Entente, y compris en ce qui concerne la responsabilisation et les rapports en vertu du paragraphe 8, et sont assujettis aux crédits tel que prévu au sous-paragraphe 15.2 ci-dessous.

Équivalence

7.7. La Contribution équivalente requise doit au moins être égale à la Contribution de la SCHL, tel que plus amplement décrit à l'Annexe B.

7.8. La somme de la Contribution provinciale et de la Contribution municipale qui est engagée et versée ne doit pas être inférieure à 50 % du total de la Contribution équivalente requise, tel qu'il est plus amplement prévu à l'Annexe B.

Remboursements et rajustements

7.9. Le MLO remboursera à la SCHL tous les montants de la Contribution de la SCHL que le MLO a engagés ou versés d'une manière qui ne respecte pas la présente Entente ainsi que tous les montants payés qui dépassent les montants totaux de la Contribution équivalente (y compris en raison du non-respect du

sous-paragraphe 7.8).

7.10. Le MLO remettra annuellement à la SCHL, au plus tard le dernier jour ouvrable du troisième trimestre de chaque Exercice financier, un avis écrit de son intention de réclamer le montant maximal de la Contribution de la SCHL disponible pour cet Exercice financier. Si le MLO ne réclame pas tout ou partie du montant disponible de la Contribution de la SCHL avant la fin de l'Exercice financier, le sous-paragraphe 7.1 s'applique et la SCHL et le MLO doivent se consulter, après quoi la SCHL peut réattribuer toute portion inutilisée de la Contribution de la SCHL à d'autres provinces et territoires.

COMMUNICATIONS ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

7.11. La SCHL et le MLO conviennent de la nécessité de communications conjointes, ouvertes, transparentes, efficaces et présentées en temps utile avec le public par l'entremise d'activités continues d'information publique visant à souligner les contributions de chaque Partie, selon les protocoles énoncés à l'Annexe E. Ceci inclut toutes les activités visées par la présente Entente.

7.12. La SCHL et le MLO conviennent que, lorsqu'une demande ou une proposition visant à rendre publique toute information fournie par une partie aux termes de la présente Entente, la partie qui reçoit la demande ou propose de rendre l'information publique donnera à l'autre partie au moins un mois de préavis dans la mesure du possible en vertu des lois en matière d'accès à l'information. L'information dont la divulgation est interdite par les lois fédérales ou provinciales sur la protection des renseignements personnels ne sera pas rendue publique.

7.13. La SCHL peut, moyennant un préavis au MLO, intégrer tout ou partie des données et des informations (y compris au niveau de l'Ensemble d'habitation) fournies en vertu de la présente Entente, et des résultats de l'évaluation prévue au sous-paragraphe 8.5, ainsi que les données et les informations recueillies par le biais de sondages fédéraux ou autrement, dans tout rapport pouvant être préparé par la SCHL, y compris tous les rapports au Parlement du Canada ou tous les rapports pouvant être rendus public. Pour plus de certitude, de tels rapports ne peuvent contenir de renseignements personnels, sauf tel qu'autorisent les lois fédérales et provinciales sur la protection des renseignements personnels.

8. CADRE DE RESPONSABILISATION

- 8.1. La SCHL et le MLO conviennent que les gouvernements doivent être mutuellement responsables auprès du public quant à l'utilisation des fonds publics et à l'atteinte des résultats en matière de Logement et rendre compte de ces résultats en temps utile et de manière ouverte, transparente et efficace.

Rapports d'étape

- 8.2. Tous les six mois, le MLO remettra à la SCHL le Rapport d'étape prévu à l'Annexe C, qui comprend notamment les progrès vers la réalisation des Cibles et des Résultats et des renseignements à jour sur les Ensembles d'habitation et les Bénéficiaires, ainsi que toutes mises à jour nécessaires au Plan d'action pour atteindre les Cibles et les Résultats, le tout conformément aux paramètres énoncés à l'Annexe C.

État annuel audité des décaissements

- 8.3. Le MLO préparera et transmettra à la SCHL dans les six mois suivant la fin de chaque Exercice financier, un État annuel audité des décaissements pour chaque Exercice financier conformément à la présente Entente selon le format prévu à l'Annexe D. Le MLO continuera de préparer et de produire ces états jusqu'à ce que la totalité de la Contribution de la SCHL et de la Contribution équivalente ait été versée aux Ensembles d'habitation et aux Bénéficiaires et qu'ils aient fait l'objet de rapprochement, y compris tout recouvrement et remboursement nécessaires.
- 8.4. Le MLO obtiendra et produira les résultats d'un audit annuel conformément à l'Annexe D.1.

Évaluation

- 8.5. Le MLO peut faire l'objet d'une demande pour participer à l'évaluation des Initiatives en vertu de la présente Entente et s'engage à fournir les informations demandées par la SCHL (y compris les informations relatives à l'Ensemble d'habitation) pendant et après la date de fin de l'Entente afin que la SCHL puisse évaluer les Initiatives pertinentes visées par la présente Entente. Les résultats de l'évaluation seront mis à la disposition du public.

9. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

- 9.1. La contribution accordée par la SCHL est assujettie à l'ensemble des lois, des règlements et des politiques fédéraux pertinents et applicables en matière d'évaluation environnementale et est conditionnelle à ce que la SCHL soit

convaincue que la responsabilité de l'autorité fédérale et/ou de l'autorité responsable des évaluations d'impact en vertu de la législation fédérale pertinente en matière d'évaluation environnementale est et continue d'être respectée. La SCHL fournira au MLO un guide à jour (incluant toutes les mises à jour, au besoin) que le MLO devra appliquer et confirmer à la SCHL dans le formulaire Réclamations prévu à l'Annexe C.

10. LANGUES OFFICIELLES

10.1. Dans les régions où la demande est importante, et conformément à la *Loi sur les services en français de l'Ontario*, le MLO convient de fournir toute l'information et tous les services découlant des Initiatives en français et anglais. Afin de déterminer ce qui constitue une « demande importante », le MLO utilisera, à titre de ligne directrice, les critères relatifs à l'information et aux services énoncés dans le Règlement sur les langues officielles, adopté en vertu de la *Loi sur les langues officielles du Canada*. Les représentants des groupes linguistiques minoritaires locaux seront consultés si ce n'est déjà fait.

11. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

11.1. La SCHL et le MLO s'engagent à travailler ensemble et à éviter les différends par l'entremise, au niveau-intergouvernemental, d'échange d'information, de préavis, de consultations préliminaires, et de discussions, clarifications et résolution de problèmes, autant que possible, au fur et à mesure qu'ils se présentent.

11.2. Si, à un moment donné, la SCHL ou le MLO est d'avis que l'autre partie n'a pas respecté pas une de ses obligations ou de ses engagements en vertu de la présente Entente ou qu'elle a contrevenu à une modalité de l'Entente, la SCHL ou le MLO, selon le cas, peut informer l'autre partie par écrit du non-respect ou de la contravention. À la réception d'un tel avis, la SCHL et le MLO chercheront à résoudre le problème soulevé de façon bilatérale par l'entremise de leurs hauts fonctionnaires désignés.

11.3. Si un différend ne peut être résolu par les hauts fonctionnaires désignés, il sera soumis au sous-ministre de l'Ontario responsable du logement et au président et premier dirigeant de la SCHL. Si ceux-ci ne peuvent pas le résoudre, les ministres respectifs de la SCHL et de l'Ontario responsables du logement tenteront de résoudre le différend.

12. ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

- 12.1. Pendant le terme de la présente Entente, toute les modifications substantielles à l'un des Éléments communs de toute « Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 » qui ont été négociées, soit dans le cadre de l'entente initiale ou par le biais d'amendements, d'addendum ou autrement, entre la SCHL et tout autre province ou territoire du Canada, sauf la province de Québec qui ne fait pas partie du Cadre de partenariat FPT pour le logement, et qui sont plus favorables que les conditions ayant été négociées avec le MLO seront, sur demande, étendues au MLO. Le présent amendement est rétroactif à la date à laquelle la présente Entente ou les modifications à une telle entente avec tout autre province ou territoire, selon le cas, entrent en vigueur.
- 12.2. La SCHL mettra à la disposition du public les ententes bilatérales conclues avec toutes les provinces et tous les territoires, incluant toute modification, par exemple, en les affichant sur le site Web de la SCHL.

13. RÉSILIATION

- 13.1. Sous réserve de l'épuisement par les parties des procédures de règlement des différends prévues au paragraphe 11, la SCHL peut résilier la présente Entente en tout temps si le MLO ne respecte pas les modalités de la présente Entente en donnant un préavis écrit d'au moins 12 mois de son intention de la résilier. Sous réserve de l'épuisement par les parties des procédures de règlement des différends prévues à l'article 11, le MLO peut résilier la présente Entente en tout temps si la SCHL ne respecte pas les modalités de la présente Entente en donnant un préavis d'au moins 12 mois de son intention de la résilier.
- 13.2. À compter de la date d'entrée en vigueur de la résiliation de la présente Entente en vertu du sous-paragraphe 13.1, la SCHL n'aura aucune obligation de verser d'autres paiements au MLO après la date d'entrée en vigueur de la résiliation.

14. AVIS

- 14.1. Tout avis, renseignement ou document prévu dans la présente Entente sera considéré comme ayant été effectivement remis s'il a été livré ou envoyé sous forme de lettre et que l'affranchissement ou les autres frais ont été payés. Tout avis qui sera livré sera considéré comme ayant été reçu à sa livraison; et, sauf en cas d'interruption du service postal, tout avis expédié par la poste sera considéré comme ayant été reçu huit jours civils après son envoi.
- 14.2. L'adresse de l'avis ou de la communication à la SCHL est la suivante, ou toutes autres coordonnées au Canada que l'une ou l'autre des parties peut

communiquer à l'autre partie par écrit :

La Société canadienne d'hypothèques et de logement
A/S : Vice-président, Gestion des solutions clients – Logement abordable
700, chemin Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7
Télécopieur : 613-748-2189

- 14.3. L'adresse de l'avis ou de la communication au MLO est la suivante, ou toutes autres coordonnées au Canada que l'une ou l'autre des parties peut communiquer à l'autre partie par écrit :

La [Société d'habitation provinciale/territoriale]

A/s de SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA PROVINCE DE L'ONTARIO,
représentée par le ministre du Logement de l'Ontario.
À l'attention du sous-ministre adjoint, Division du logement
777, rue Bay, 14^e étage
Toronto (Ontario) M5G 2E5
Télécopieur : 416-585-7211

15. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

- 15.1. La présente Entente, ainsi que les Annexes qui y sont jointes, constitue la totalité de l'entente conclue par les parties relativement son objet.
- 15.2. Les parties reconnaissent que, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Canada et, pour plus de certitude, nonobstant toute autre disposition de la présente Entente, l'obligation de la SCHL de verser tout paiement en vertu de la présente Entente (y compris la Contribution de la SCHL) est assujettie à ce qu'il y ait des crédits du Parlement du Canada pour l'Exercice financier au cours duquel le paiement doit être effectué. Les parties reconnaissent que, en vertu de la *Loi sur l'administration financière* de l'Ontario, l'obligation du MLO de verser tout paiement en vertu de la présente Entente (y compris la Contribution provinciale) est assujettie à ce qu'il y ait des crédits de la législature de l'Ontario pour l'Exercice financier au cours duquel le paiement doit être effectué ou encore au fait que le paiement ait été affecté aux crédits pour un Exercice financier précédent. La SCHL n'assume aucune responsabilité dans l'éventualité où aucun crédit ne lui est alloué aux fins de la Contribution de la SCHL ou de l'ensemble des engagements de la SCHL, ou si les crédits alloués à ces fins ou pour couvrir l'ensemble des engagements de la SCHL sont insuffisants. Le MLO n'assume aucune responsabilité dans l'éventualité où aucun crédit ou des crédits insuffisants sont affectés à la Contribution provinciale

ou de l'ensemble des engagements du MLO. En cas d'absence de crédits ou de crédits insuffisants, l'obligation de rembourser la Contribution de la SCHL en vertu du sous-paragraphe 7.9 demeure applicable.

- 15.3. La présente Entente, y compris toutes les annexes jointes ou ajoutées, ne peut être modifiée que par accord écrit de la SCHL et du MLO.
- 15.4. Le MLO respectera toutes les lois, tous les règlements et toutes les exigences applicables des organismes de réglementation ayant compétence sur l'objet de l'Entente.
- 15.5. La présente Entente doit être interprétée conformément aux lois du Canada et de l'Ontario.
- 15.6. Les droits et obligations des parties, qui, de par leur nature, dépassent la résiliation de la présente Entente, survivront à toute résiliation de la présente Entente.
- 15.7. Aucun député de la Chambre des communes ou membre du Sénat du Canada ni aucun membre de l'Assemblée législative de l'Ontario ne peut être partie à la présente Entente ou en tirer quelque avantage que ce soit.
- 15.8. Si, pour quelque raison que ce soit, une disposition de la présente Entente qui n'est pas une disposition fondamentale est déclarée invalide ou non exécutoire par un tribunal compétent, elle sera réputée être dissociable et sera supprimée de la présente Entente, mais toutes les autres dispositions de la présente Entente demeureront valides et exécutoires.
- 15.9. Une partie peut renoncer par écrit à l'un ou l'autre de ses droits aux termes de la présente Entente. Une tolérance ou indulgence démontrée par la partie ne constituera pas une renonciation.
- 15.10. Rien dans la présente Entente ne peut être interprété comme autorisant une partie à engager l'autre partie ou à agir à titre de mandataire de l'autre partie. De plus, la SCHL n'est partie à aucun programme ni à aucune initiative du MLO, ni à aucune entente ou arrangement relatif à des ensembles ou à des bénéficiaires dans le cadre d'un tel programme ou d'une telle initiative du MLO, et ne peut d'aucune façon être tenue responsable à l'égard de toute question liée à l'environnement ou à la pollution.
- 15.11. a) Sous réserve des alinéas b), c) et d), le MLO convient d'indemniser la SCHL et de la tenir indemne à l'égard des pertes, coûts, dommages, dépenses, préjudices et responsabilités de quelque nature que ce soit qui pourraient être

subis par la SCHL par suite d'une réclamation de quelque nature que ce soit (dans le présent paragraphe 15.11, collectivement, les « Réclamations » et, séparément, la « Réclamation »), faite à la suite de la mise en œuvre d'un programme du MLO aux termes de la présente Entente. Toutefois, cette garantie ne s'applique pas aux Réclamations qui, dans l'un ou l'autre des cas suivants :

i) découlent de circonstances qui sont couvertes par une police d'assurance ou un fonds d'indemnisation, et ce, jusqu'à hauteur du montant que la police d'assurance ou le fonds d'indemnisation en question accorde à la SCHL;

ii) sont directement ou indirectement attribuables, de quelque manière que ce soit, à la négligence, à la mauvaise foi ou à une inconduite volontaire de la SCHL;

b) La responsabilité maximale du MLO à l'égard de la SCHL en vertu de la garantie dont il est question à l'alinéa (a) est limitée globalement au montant de la Contribution de la SCHL que le MLO a réclamé en vertu de la présente Entente et que la SCHL a payée en totalité au MLO, déduction faite de toute Contribution de la SCHL que le MLO aura remboursée à la SCHL conformément à la présente Entente.

c) Pour avoir droit à l'indemnisation prévue à l'alinéa (a), la SCHL doit se conformer aux modalités suivantes :

i) La SCHL doit rapidement aviser le MLO de toute poursuite, réelle ou éventuelle (du fait d'une menace) visant à obtenir une indemnité en vertu de la présente Entente et de toute réclamation contenue dans cette procédure, en donnant tous les détails dont elle dispose;

ii) Sur demande écrite du MLO, la SCHL doit fournir à celui-ci copie de tous les documents et autres renseignements se rapportant à la Réclamation ou aux Réclamations qui se trouvent en la possession de la SCHL ou sous son contrôle;

iii) La SCHL doit prendre toutes les mesures raisonnables et nécessaires pour consolider et préserver ses droits en ce qui a trait à la Réclamation ou aux Réclamations. De plus, dans la mesure où la SCHL a le droit d'intenter une poursuite contre une autre personne (que ce soit pour dommages, indemnisation ou autre) relativement à une affaire à propos de laquelle elle réclame une indemnisation au MLO en vertu des présentes, la SCHL doit céder ce droit au MLO et subroger le MLO à elle relativement à ce droit, jusqu'à hauteur des montants qui ont été versés par le MLO ou dont celui-ci est redevable en vertu des présentes;

iv) La SCHL ne doit volontairement assumer aucune responsabilité ni conclure aucun règlement dans le cadre d'une Réclamation ou d'une procédure s'y rapportant, ni compromettre une Réclamation ou une procédure s'y rattachant, sans l'approbation préalable écrite du MLO. Toutefois, si la SCHL agit d'une de ces manières, alors le MLO ne sera pas tenu responsable du montant, le cas échéant, par lequel le montant total du règlement final de la Réclamation dépasse le montant auquel la Réclamation aurait probablement été réglée, n'eût été la responsabilité assumée ou le règlement ou compromis conclu par la SCHL;

v) Le MLO a le droit de participer aux négociations, ainsi qu'à toute poursuite ou tout appel relatif à la Réclamation ou aux Réclamations, de même qu'à tout règlement ou défense se rapportant à celles-ci, ou de prendre en main de tels négociations, règlement, défense, poursuite ou appel, mais le MLO ne peut conclure de règlement dans le cadre d'une poursuite intentée contre la SCHL sans l'approbation écrite de la SCHL;

vi) Si le MLO choisit de participer aux négociations, à une poursuite ou à un appel relatifs à la Réclamation ou aux Réclamations, ou à tout règlement ou défense se rapportant à celles-ci, ou encore de prendre en main de tels négociations, règlement, défense, poursuite ou appel, la SCHL doit l'aider à obtenir des renseignements et des preuves ainsi que la participation de témoins. Elle doit aussi coopérer pleinement avec le MLO (sauf sur le plan pécuniaire) dans le cadre de tels négociations, règlement ou défense, et accepter d'être représentée par un conseiller juridique choisi par la SHNB, à moins qu'un conflit d'intérêts puisse survenir l'empêchant de représenter la SCHL. Dans ces circonstances, la SCHL aura le droit de retenir les services d'un conseiller juridique de son choix (étant entendu que le MLO peut refuser son approbation à l'égard de tout conseiller juridique qui n'accepte pas des modalités de prestation de service, notamment les honoraires, qui soient conformes avec les lignes de conduite du ministère du procureur général de l'Ontario) à moins que la SCHL accepte de payer tout surplus. Par ailleurs, les honoraires et débours occasionnés dans le cadre du mandat du conseiller juridique pour le compte de la SCHL constitueront des frais auxquels l'indemnité s'applique, sauf pour les frais dépassant les limites fixées par le procureur général de l'Ontario;

vii) Si le MLO n'est pas également partie à la Réclamation, la SCHL doit acquiescer à toute ordonnance ou autorisation susceptible d'être demandée par le MLO et visant à l'ajouter en tant que partie ou à lui permettre de soumettre ses observations sans être partie à l'affaire;

viii) Les frais d'enquête, de défense ou d'appel engagés par la SCHL relativement à une ou des Réclamations seront, à la demande de la SCHL, dûment payés par le MLO, afin qu'elle puisse effectuer une

enquête, assurer une défense ou interjeter appel dans le cadre de telles Réclamations. Il est entendu qu'au bout du compte, s'il est établi que la SCHL n'a pas le droit d'être indemnisée en vertu des présentes, elle devra rembourser immédiatement les montants ainsi payés, lesquels deviendront exigibles à titre de dettes envers la Couronne de l'Ontario;

viii) Ni le MLO ni le conseiller juridique choisi par lui ne devront défendre, relativement à toute Réclamation ou poursuite pour laquelle ils assument une prise en main au nom de la SCHL, une position que conteste la SCHL pour tout motif raisonnable, y compris (sans limiter la portée générale de ce qui précède) en ce qui a trait à la constitution, à la réputation, à un précédent ou à une politique gouvernementale ou pour tout motif recommandé par un conseiller juridique.

d) En vertu du présent paragraphe 15.11, le MLO n'a pas à indemniser la SCHL ni à la tenir indemne contre les pertes découlant des prêts directs ou contre les pertes et frais accessoires à rembourser aux prêteurs relativement à des prêts assurés par la SCHL, sauf dans les circonstances prévues dans toute autre entente conclue entre la SCHL et la Province de l'Ontario.

15.12. La présente Entente peut être signée en contrepartie et les exemplaires ainsi signés, lorsqu'ils sont réunis, constituent une entente originale.

15.13. Aucune partie ne peut céder la présente Entente sans le consentement écrit de l'autre partie, lequel consentement ne pourra être refusé sans motif raisonnable.

[PAGES DE SIGNATURE À SUIVRE]

EN FOI DE QUOI, chacune des parties a dûment signé cette Entente.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

[version originale anglaise signée]

Par Evan Siddall

Président et premier dirigeant

[Page de signature de l'Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Sa Majesté la Reine de la province de l'Ontario, représentée par le ministre du Logement].

EN FOI DE QUOI, chacune des parties a dûment signé cette Entente.

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA
PROVINCE DE L'ONTARIO, représentée
par le ministre du Logement

[version originale anglaise signée]

Par Laurie LeBlanc

Sous-ministre

[Page de signature de l'Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017 entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le ministre du Logement].

SCHL – ONTARIO
ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR
LE LOGEMENT DE 2017

ANNEXE A : DÉFINITIONS
(paragraphe 1.1 de l'Entente)

Les définitions suivantes s'appliquent à la présente Entente, à moins que le contexte ne s'y oppose :

« **Abordabilité** » (*“Affordability”*) signifie que, pour un ménage, les coûts du Logement sont inférieurs à 30 % de revenu total du ménage avant impôt.

« **Acceptabilité** » (*“Acceptability”*) signifie du Logement qui est de qualité convenable, de taille convenable et abordable pour les ménages ayant un Besoin en matière de logement.

« **Autres contributions** » (*“Funding from Other Sources”*) s'entend des contributions en espèces ou en nature du secteur privé, du secteur bénévole, d'organismes de bienfaisance ou de donateurs individuels et fait partie de la Contribution équivalente.

« **Bénéficiaire** » (*“Recipient”*) s'entend d'un ménage ayant un Besoin en matière de logement, qui reçoit directement une contribution dans le cadre d'une Initiative visée par la présente Entente.

« **Besoin en matière de logement** » (*“Housing Need”*) s'entend d'un ménage dont le Logement tombe en-dessous d'au moins un des standards d'Abordabilité, de Taille convenable et de Qualité convenable, et le ménage aurait à dépenser au moins 30 % ou plus de son revenu avant impôt pour avoir accès à du Logement local acceptable.

« **Cadre de partenariat fédéral-provincial-territorial (FTP) pour le logement** » (*“Federal/Provincial/Territorial (FPT) Housing Partnership Framework”*) s'entend du cadre multilatéral de partenariat pour le logement que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux du logement ont approuvé le 9 avril 2018 et qui est joint en tant qu'Annexe F.

« **Cibles et Résultats** » (*“Targets and Outcomes”*) s'entend des Cibles et des Résultats mutuellement convenus énoncés dans un Plan d'action complété, et inclut

les indicateurs rattachés et les résultats attendus, le tout conformément à l'Annexe C.

« **Contribution de la SCHL** » (*“CMHC Funding”*) s'entend de tout montant de contribution fourni par la SCHL à l'Ontario en vertu de l'Annexe B de la présente Entente.

« **Contribution provinciale ou territoriale** » (*“PT Funding”*) s'entend des contributions en espèces ou en nature provenant de l'Ontario, et fait partie de la Contribution équivalente.

« **Contribution équivalente** » (*“Cost-Matched Funding”*) s'entend de la Contribution provinciale, de la Contribution municipale et des Autres contributions à être utilisées conformément à une ou plusieurs Initiatives en vertu de la présente Entente. De plus, les dépenses provinciales ou municipales dans le logement social et abordable, incluant le supplément au loyer, qui sont en dehors des exigences existantes de la SCHL en matière de partage des coûts en vertu de tout autre entente et qui contribuent à l'atteinte des Cibles et des Résultats pourraient être considérées comme une Contribution équivalente à partir du et après le 1^{er} avril 2018 pour les Initiatives indiquées à l'annexe B, sauf dans le cas de l'Allocation canadienne pour le logement, dont la contribution équivalente sera établie conformément au paragraphe 7.4 de l'Entente et comprendra une contribution du même montant payée par la province (et pouvant inclure une Contribution municipale).

La Contribution équivalente n'inclut pas : les contributions qui proviennent entièrement ou en partie de toute source du gouvernement du Canada ou de la SCHL; ou encore les contributions pouvant être reconnues en vertu de tout arrangement conclu avec la SCHL ou le gouvernement du Canada autre que la présente entente; ou encore les contributions par les occupants du Logement; ou encore les contributions liées à des soins de santé ou à la prestation de services aux résidents ou aux locataires du Logement, à l'exception d'un montant n'excédant pas 20 % du total requis de Contribution équivalente pour des services de soutien au Logement qui visent à assurer la rétention du Logement, une plus grande autonomie et l'inclusion sociale les locataires ou les occupants; les contributions liées aux opérations d'un Ensemble d'habitation et qui sont associées aux revenus de ce Projet d'habitation.

« **Contribution municipale** » (*“Municipal Funding”*) s'entend des contributions en espèces ou en nature provenant d'une municipalité ou des gestionnaires de services désignés en vertu de la *Loi de 2011 sur les services de logement*, (y

compris des Conseils d'administration des services sociaux de district) de l'Ontario, et fait partie de la Contribution équivalente.

« **Coûts d'administration** » (*“Administration Costs”*) s'entend des coûts encourus par l'Ontario pour l'exécution de la présente Entente qui ne peuvent être chargés directement à des Ensembles d'habitation ou à des Bénéficiaires, incluant mais sans y limiter les coûts relatifs aux communications et aux agents affectés à la mise en œuvre d'Initiatives ou de Programmes fédéraux de la Stratégie nationale sur le logement (SNL).

« **Date d'entrée en vigueur** » (*“Effective Date”*) s'entend du 1^{er} avril 2018 ou toute autre date pouvant être indiquée à l'Annexe B de la présente Entente concernant une Initiative.

« **Éléments communs** » (*“Common Elements”*) s'entend des modalités de la présente Entente qui s'appliquent à chaque province ou territoire, y compris l'utilisation admissible de la contribution, le partage des coûts, la production de rapports, les Plans d'action, les protocoles de communication, les audits et les modalités financières.

« **Engagement** » (*“Commitment”*) s'entend de l'engagement de l'Ontario d'affecter une contribution à un Ensemble d'habitation ou à un Bénéficiaire en vertu de la présente Entente.

« **Ensemble d'habitation** » (*“Project”*) s'entend du Logement admissible dans le cadre d'une Initiative visée par la présente Entente et pour plus de certitude peut inclure une Unité, mais exclut le cas d'un Engagement envers un Bénéficiaire.

« **Entente** » (*“Agreement”*) s'entend de la présente entente bilatérale et de ses annexes connexes, telles que modifiées de temps à autres.

« **Exercice financier** » (*“Fiscal Year”*) s'entend de la période de douze mois se terminant le 31 mars.

« **Initiative** » (*“Initiative”*) s'entend d'une initiative de la SNL mise en œuvre par l'Ontario qui est prévue à l'Annexe B de la présente Entente.

« **Logement** » (*“Housing”*) s'entend d'un local résidentiel, ainsi que des installations, aires communes et services utilisés directement avec le local résidentiel aux fins de réduire le Besoin en matière de logement au support des cibles de la SNL, mais qui peut inclure pour des fins non résidentielles jusqu'à 30% du total de l'espace

disponible s'y rattachant. Logement n'inclut pas les locaux commerciaux ou institutionnels, les services sociaux ou récréatifs, ni les services ou installations liés aux soins de santé mentale ou physique, à l'éducation, aux services correctionnels, aux services d'alimentation, au soutien social ou aux loisirs publics, sauf si expressément permis en vertu de la présente Entente.

« **Logement communautaire** » (*“Community Housing”*) (voir aussi « Logement social » ci-dessous) s'entend du logement communautaire appartenant à, et étant opéré par, des sociétés d'habitation à but non lucratif et des coopératives d'habitation, ou encore du logement appartenant directement ou indirectement à un gouvernement provincial, territorial ou municipal, ou à un Conseil d'administration de district des services sociaux; et le Logement communautaire inclut le Logement social.

« **Logement social** » (*“Social Housing”*) s'entend d'un Logement dont l'administration relevait, au 1^{er} avril 2018, d'un programme prévu à l'annexe C de l'Entente sur le logement social (ELS) conclue entre la SCHL et le ministère des Affaires municipales et du Logement en date du 15 novembre 1999, et qui fait toujours partie d'un programme prévu à l'annexe C de l'ELS au moment où la Contribution de la SCHL est engagée et utilisée pour ce Logement. Sont cependant exclus les Logements qui faisaient ou qui font EXCLUSIVEMENT partie de l'un ou l'autre des programmes suivants : « Programme n° 2 : Programme de supplément au loyer », « Programme n° 9 : Programme de supplément au loyer », « Programme n° 10 : Programme d'accession à la propriété pour les ruraux et les Autochtones » (Logement social existant admissible) et comprennent tous les Logements au sens de la présente Entente qui visent à remplacer un logement social existant admissible.

« **Plan d'action** » (*“Action Plan”*) s'entend du plan élaboré par l'Ontario conformément au paragraphe 4 de l'Entente et à l'Annexe C, qui comprend les Cibles et Résultats mutuellement convenus.

« **Programme fédéral de la SNL** » (*“Federal NHS Program”*) s'entend d'un programme fédéral de la SNL administré par la SCHL et indiqué à l'Annexe G de la présente Entente, et qui pour plus de certitude a une contribution distincte administrée par la SCHL à l'extérieur de la présente Entente en plus d'être assujéti à des lignes directrices de Programme SNL, des procédures et des protocoles de communication qui sont différents et non visés par la présente Entente.

« **Qualité convenable** » (*“Adequacy”*) signifie que la condition du Logement ne nécessite pas de réparations majeures.

« **Taille convenable** » (*"Suitability"*) signifie que le Logement compte suffisamment de chambres étant donné la taille et la composition du ménage, selon la Norme nationale d'occupation.

« **Unité** » (*"Unit"*) s'entend d'un local résidentiel autonome ou tel qu'il peut être autrement prévu dans le Plan d'action.

SCHL – ONTARIO
ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE
LOGEMENT DE 2017

ANNEXE B
INITIATIVES MISES EN ŒUVRE PAR LE MINISTRE DU LOGEMENT DE L'ONTARIO (MLO) (ET
FINANCÉES PAR LA SCHL)

	INITIATIVE	OBJECTIF
1	Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de Logement	<p>Donner la flexibilité pour répondre aux priorités et aux besoins régionaux en matière de logement en Ontario, à l'appui du Plan d'action et conformément à l'Entente, y compris sans limitation les Principes de Contribution énoncés au paragraphe 6 de l'Entente et les Utilisation des Contributions prévue aux sous-paragraphe 7.2 et 7.3 de l'Entente.</p> <p>Types de proposants : Les proposants peuvent inclure, sans limitation, des gouvernements, des organismes sans but lucratif, des coopératives, des fournisseurs de logements autochtones, des locataires à but lucratif, des locataires, des propriétaires-occupants, selon ce que détermine le MLO.</p>
2	Initiative canadienne de Logement communautaire	<p>Les contributions doivent être utilisées uniquement pour le Logement social et le Logement communautaire pour préserver, régénérer et accroître le Logement social et le Logement communautaire et pour réduire le Besoin en Logement social et Logement communautaire, en tenant compte des besoins et priorités régionaux.</p> <p>De plus, cette Initiative exige la préservation des Unités de Logement social Autochtone en Milieu Urbain pour s'assurer qu'il n'y a aucune perte nette d'Unités et que les Unités conservées seront améliorées au moyen de réparation, du remplacement des immobilisations et d'une aide à l'abordabilité adéquate, selon ce que détermine le MLO.</p> <p>Les contributions seront utilisées à l'appui du Plan d'action et conformément à l'Entente, y compris, sans limitation, ce qui comprend notamment les Principes de Contributions énoncés au paragraphe 6 de l'Entente et l'Utilisation des Contributions prévue aux sous-paragraphe 7.2 et 7.3 de l'Entente.</p> <p>Types de proposants : Les proposants sont notamment des gouvernements, des</p>

V040418-CV23042018-SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

		organismes sans but lucratif, des coopératives, des fournisseurs de logements autochtones et des locataires, selon ce que détermine le MLO.
3	Allocation canadienne pour le Logement	La SCHL et le MLO conviennent, conformément au Cadre de partenariat FPT pour le logement et aux Principes de la SNL, d'élaborer conjointement l'Allocation canadienne pour le Logement pour mise en œuvre durant l'Exercice financier 2020-2021 et d'en partager les coûts.

1. La présente Annexe B énonce les modalités applicables aux Initiatives suivantes :

- Initiative 1 : Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de Logement
- Initiative 2 : Initiative canadienne de Logement communautaire

2. Toutes les dispositions de l'Entente s'appliquent aux Initiatives énoncées à l'article 1 de la présente Annexe B.

3. DISPOSITIONS FINANCIÈRES

3.1. Pour la période initiale allant du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2022, le montant maximal de la Contribution de la SCHL est disponible par Initiative et par Exercice financier de manière suivant :

Exercice financier	INITIATIVES MISES EN ŒUVRE PAR LE MLO (FINANCÉES PAR LA SCHL)	
	Priorités de l'Ontario	Initiative canadienne de logement communautaire ¹
2019-2020	84 384 300 \$	33 159 200 \$
2020-2021	54 103 900 \$	81 044 800 \$
2021-2022	45 767 000 \$	112 125 600 \$

3.2. Durant la période allant de l'Exercice financier 2022-2023 à l'Exercice financier 2027-2028, le montant maximal de la Contribution de la SCHL, qui s'élève à 1 734 270 200 \$, sera affecté au MLO, conformément aux Périodes visées par le Plan d'action qui sont établies à l'Annexe C, sous réserve du sous-paragraphe 5.2 de l'Entente et des crédits affectés par le

¹ Après les trois Exercices financiers présentés dans le tableau du sous-paragraphe 3.1 ci-dessus, le montant notionnel de la Contribution de la SCHL à l'égard de l'Initiative canadienne de Logement communautaire, par Exercice financier, sera le suivant : 147 316 100 \$ en 2022-2023; 182 485 700 \$ en 2023-2024; 235 458 400 \$ en 2024-2025; 274 768 100 \$ en 2025-2026; 333 968 000 \$ en 2026-2027; 366 348 900 \$ en 2027-2028. Ces montants notionnels sont compris dans le montant maximal de la Contribution de la SCHL indiqué au sous-paragraphe 3.2 ci-dessus. Ils demeurent assujettis au sous-paragraphe 5.2 de l'Entente et aux crédits affectés par le Parlement.

[V040418-CV23042018-SV240418ON](#)

Parlement.

- 3.3. La Contribution de la SCHL ne peut être réaffectée d'un Exercice financier à un autre sans l'approbation préalable de la SCHL. De plus, la Contribution de la SCHL ne peut être réaffectée d'une Initiative à une autre.
- 3.4. La Contribution de la SCHL au sens de la présente Entente, y compris la contribution prévue en vertu de l'Initiative canadienne de Logement communautaire énoncée ci-dessus, sera utilisée afin de s'assurer que le même nombre d'Unités de Logement social en vertu de l'Entente sur le Logement social (ELS) et d'Unités de Logement communautaire, au 31 mars 2019, et tel que convenu par la SCHL et le MLO et énoncées à l'Annexe C, continuera d'être offert pendant la durée de la présente Entente, tel que requis par les Cibles et les Résultats énoncés dans le Plan d'action.
- 3.5. La valeur des Contributions équivalentes faites sous forme de contributions en nature sera égale à leur juste valeur marchande. La valeur des contributions continues au titre de la Contribution de la SCHL sera égale à la valeur actualisée du flux projeté des contributions continues pendant la période des contributions continues (jusqu'à concurrence de 20 ans à compter de la date de l'Engagement, mais pas au-delà du 31 mars 2042), réduite selon l'indice repère approprié du rendement des obligations du gouvernement du Canada. Par « approprié », on entend le prix, à la fermeture des marchés, des obligations dont la durée restante est égale ou la plus proche de la période le jour même où l'Engagement est effectué, ou dont la durée restante est la plus proche de la période ou le plus récemment avant le jour, où l'Engagement est effectué, tel que publié par la Banque du Canada. S'il n'y a pas d'obligations ayant une durée restante plus proche de la période que toutes les autres, alors on utilisera les obligations dont la durée restante plus longue est la plus proche.

4. CONTRIBUTION ÉQUIVALENTE : INITIATIVES MISES EN ŒUVRE PAR [LA PROVINCE]

- 4.1. Les exigences liées à la Contribution équivalente énoncées dans l'Entente s'appliquent à la présente Annexe B, plus particulièrement de la manière suivante :
 - a) Au 31 mars 2021, le montant total des Engagements au titre Contributions équivalentes prévu dans la présente Annexe B doit au moins être égal au montant total de la Contribution de la SCHL payée en vertu du sous-paragraphe 3.1 ci-dessus, pour l'Exercice financier se terminant le 31 mars 2020. Au 31 mars 2022, le montant total des Engagements au titre de Contribution équivalente doit être au moins égal au montant total de la Contribution de la SCHL payé en vertu du sous-paragraphe 3.1 ci-dessus, pour les Exercices financiers se terminant le 31 mars 2020 et le 31 mars 2021. Au 31 mars 2023, le montant total des Engagements au titre de Contribution équivalente doit être au moins égal au montant total de la Contribution de la SCHL payée en vertu du sous-paragraphe 3.1 ci-dessus, pour les Exercices financiers se terminant le 31 mars 2020, le

31 mars 2021 et le 31 mars 2022.

- b) Le montant total combiné de la Contribution [du/de la P/T] et de la Contribution municipale ayant été engagé et versé ne doit pas être inférieur à 50 % du montant total de la Contribution équivalente requise conformément à l'alinéa 4.1(a) ci-dessus.
- c) Le MLO remboursera à la SCHL la Contribution de la SCHL payée qui dépasse les montants totaux des Engagements prévus aux alinéas 4.1(a) et 4.1(b) de la présente Annexe B au titre de la Contribution équivalente.

5. ENGAGEMENTS : INITIATIVES MISES EN ŒUVRE PAR LE MLO

- 5.1. Le MLO est responsable d'effectuer tous les Engagements.
- 5.2. Les Engagements au titre de la Contribution de la SCHL peuvent être effectués seulement à compter du 1^{er} avril 2019 jusqu'au 31 mars 2022 au plus tard. Les Engagements au titre de la Contribution équivalente peuvent être effectués seulement à compter du 1^{er} avril 2018 jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard.
- 5.3. Le MLO doit exiger une entente de contribution pour chaque Ensemble d'habitation ainsi que des ententes appropriées avec chaque Bénéficiaire ou des arrangements pour chaque Bénéficiaire, prévoyant les modalités (qui reflètent les exigences de la présente Entente) relatives aux contributions pour l'Ensemble d'habitation ou au Bénéficiaire. Ces ententes ou ces arrangements doivent assurer, le cas échéant, que le Logement respecte les critères d'abordabilité du MLO, permettre au MLO d'effectuer un suivi pour assurer la conformité à ces critères et aux exigences énoncées dans la présente Entente, et prévoir des mesures correctives en cas de non-conformité. Les contributions, qu'elles proviennent de la Contribution de la SCHL, de la Contribution équivalente ou des deux, ne doivent pas prendre la forme de prêts, sauf si le prêt a pour but de garantir une correction ou le recouvrement de la contribution en cas de non-conformité. Lorsqu'il est prévu que le MLO sera propriétaire et administrateur d'un Ensemble d'habitation, la confirmation par écrit de son approbation, de son engagement et des modalités visant l'Ensemble d'habitation par le MLO équivaut à une approbation de l'Ensemble d'habitation et à une entente de contribution pour ledit Ensemble d'habitation.
- 5.4. Si un Engagement est annulé ou réduit ou si un Ensemble d'habitation ou un Bénéficiaire est non conforme en totalité ou, en partie mais de façon substantielle, alors, en ce qui a trait aux contributions concernées (la Contribution de la SCHL, la Contribution équivalente, ou les deux), elles seront réputées demeurées engagées, pourvu que le MLO réaffecte les fonds à un autre Engagement pendant l'Exercice financier au cours duquel s'est produite l'annulation, la réduction ou la non-conformité de l'Ensemble d'habitation ou du Bénéficiaire, mais au plus tard le 31 mars 2023.

5.5. La SCHL reconnaît le contexte de prestation de services dans le cadre duquel le MLO peut conclure des ententes afin que des municipalités, gestionnaires de services, administrateurs des programmes Autochtones ou toute autre personne ou entité exécutent les fonctions de mise en œuvre relevant de la responsabilité du MLO en vertu de la présente Annexe B. Nonobstant de telles ententes, le MLO demeure directement responsable des fonctions qu'il confie à d'autres, et la SCHL traitera uniquement avec lui pour tout ce qui touche ces fonctions. Les parties conviennent de travailler en collaboration pour rationaliser et améliorer les communications, les gains d'efficacité, le partage de l'information et l'engagement au sein des trois ordres de gouvernement et, à l'appui de cet objectif, établiront un forum de coordination.

6. VERSEMENT DE LA CONTRIBUTION DE LA SCHL ET RENSEIGNEMENTS SUR LES ENGAGEMENTS

- 6.1. Le versement de la Contribution de la SCHL est assujéti aux conditions énoncées au sous-paragraphe 7.5 de l'Entente.
- 6.2. Le MLO utilisera le formulaire Réclamations joint à l'Annexe C pour faire des demandes de paiements de la Contribution de la SCHL et pour fournir des renseignements sur les Engagements (y compris les mises en chantier, les achèvements et les décaissements à l'égard des Ensembles d'habitation, ainsi que toute annulation, réduction ou non-conformité d'un Ensemble d'habitation ou d'un Bénéficiaire n'étant pas considérée comme encore engagée par la [SHPT] et toute réaffectation en vertu de l'alinéa 5.4 de l'Annexe C), au moins une fois par trimestre si le MLO a des Engagements en place, et conformément à l'Annexe C. Le MLO s'assurera que les réclamations soumises appuient le Plan d'action. Nonobstant ce qui précède, la SCHL reconnaît qu'un écart dans les Cibles et Résultats pourrait se produire et que cet écart sera permis, lorsque raisonnable et qu'il ne résultera pas, en soi, en une violation de la présente l'Entente ou encore en retenue de la Contribution de la SCHL en vertu d'une Réclamation.
- 6.3. Le formulaire Réclamations final lié à la Contribution de la SCHL pour tout Exercice financier doit être reçu par la SCHL au plus tard le dernier jour ouvrable de l'Exercice financier visé.

7. DÉCAISSEMENTS : INITIATIVES MISES EN ŒUVRE PAR LE MLO

- 7.1. Le MLO est responsable du décaissement de la Contribution de la SCHL et de la Contribution équivalente pour chaque Ensemble d'habitation et de chaque Bénéficiaire. La Contribution de la SCHL et la Contribution équivalente doivent être décaissées aux Ensembles d'habitation et aux Bénéficiaires conformément à la présente Entente au plus tard quatre ans suivant la date de l'Engagement, mais dans tous les cas pas plus tard que le 31 mars 2027 ou, dans le cas des contributions continues, les versements doivent se faire dans les 20 ans suivant la date de l'Engagement mais pas plus tard que le 31 mars 2043.

- 7.2. Le MLO remboursera à la SCHL toute Contribution de la SCHL qui n'est pas décaissée conformément à la présente Entente ou qui dépasse le montant total de la Contribution équivalente décaissée conformément au sous-paragraphe 7.1 ci-dessus.

SCHL – ONTARIO

ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT DE 2017

ANNEXE C : PLAN D'ACTION (Paragraphe 4.1 de l'Entente)

Plan d'action

Le MLO élaborera et publiera un Plan d'action sur trois ans à compter de l'Exercice financier 2019-2020, qui énoncera la façon dont le MLO utilisera la Contribution de la SCHL et la Contribution équivalente en vertu de l'Entente pour atteindre les résultats, et pour établir les cibles reliés aux indicateurs et aux résultats attendus.

Le MLO veillera à ce que le Plan d'action respecte les exigences de l'Entente et s'aligne sur les principes et les résultats énoncés dans celle-ci et dans le Cadre de partenariat FTP pour le Logement.

La SCHL et le MLO conviendront mutuellement des Cibles et des Résultats, y compris les indicateurs et les résultats attendus énoncés ci-dessous (collectivement « les Cibles et Résultats »); ceux-ci seront indiqués dans le Plan d'action et dans l'Annexe C : Rapport d'étape.

Dans le cadre de leur engagement commun à réduire l'itinérance chronique année après année, les Plans d'action refléteront l'approche de planification élargie de l'Ontario à l'égard des systèmes, y compris l'harmonisation avec les initiatives en matière de logement et de prévention de l'itinérance, ainsi que les moyens employés pour prioriser les populations très vulnérables dans l'ensemble des programmes de logement et de prévention de l'itinérance¹. La SCHL collaborera avec les ministères fédéraux partenaires pour veiller à ce que les investissements fédéraux dans le logement et la prévention de l'itinérance soient harmonisés.

De plus, le Plan d'action comprendra de l'aide pour les personnes qui en ont le plus besoin. Il tiendra compte des principes de participation et d'inclusion; d'égalité et de non-discrimination; et de responsabilisation, et traitera de l'approche fédérale fondée sur les droits de la personne en matière de logement. Ce faisant, le Plan d'action complétera l'objectif de la SNL, qui est de soutenir le Canada dans ses démarches pour s'acquitter progressivement des obligations en matière de logement qui lui incombent en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

¹ La SCHL reconnaît que les investissements de la SNL complètent d'autres investissements et initiatives du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités de l'Ontario qui ne relèvent pas de l'Entente, qui visent à mettre fin à l'itinérance en créant des logements avec services de soutien et en menant des activités dans d'autres secteurs, tels que la santé, la justice, la protection de la jeunesse et les relations avec les Autochtones. Les programmes de prévention de l'itinérance et les programmes de logements avec services de soutien sont essentiels pour aider les populations très vulnérables à avoir un logement stable.

Le Plan d'action couvrira les Initiatives indiquées à l'Annexe B et sera révisé pendant la durée de l'Entente (2018-2019 à 2027-2028), conformément au calendrier ci-dessous :

Date du Plan d'action	Période visée
Exercice financier 2019-2020	Exercices financiers 2019-2020 ² à 2021-2022
Exercice financier 2022-2023	Exercices financiers 2022-2023 à 2024-2025
Exercice financier 2025-2026	Exercices financiers 2025-2026 à 2027-2028

Le MLO fournira un Plan d'action à la SCHL à des fins d'examen et d'acceptation des cibles proposées au moins trois (3) mois avant le premier jour de la période visée du Plan d'action et communiquera publiquement le Plan d'action conformément au paragraphe 4.3 de la présente Entente.

Les parties reconnaissent que le rapport sera mis en œuvre progressivement. Dans le cadre du plan initial, les parties conviendront ensemble d'un plan précisant les délais nécessaires pour recueillir toutes les données à présenter en vertu de l'Entente. Elles tiendront compte des contraintes pratiques liées à la collecte de données et du respect de la vie privée.

La contribution prévue en vertu de la présente entente, y compris dans le cadre de l'Initiative canadienne de Logement communautaire, sera utilisée pour s'assurer que le même nombre d'unités de Logement social et de Logement communautaire en vertu de l'Entente sur le Logement social, tel qu'au 31 mars 2019, et convenu par la SCHL et le MLO continuera d'être offert soit en tant que Logement social ou en tant que Logement communautaire pendant la durée de la présente Entente.

Aux fins de la présente Entente, la SCHL et le MLO conviennent que les chiffres de référence suivants correspondent au nombre d'unités de Logement social et de Logement communautaire en vertu de l'Entente sur le Logement social au 31 mars 2019 :

- 131 063 unités de Logement social, dont 95 109 à faible revenu, et
- Du nombre total d'unités de Logement social, 1 452 sont des Unités Autochtones en milieu urbain, dont 1 452 à faible revenu.

Les cibles indiquées au tableau 3(a) ci-dessous représentent les unités qui recevront des contributions en vertu de la présente Entente. Celles-ci, combinées aux unités qui recevront des contributions en vertu de l'Entente sur le Logement social, représentent le nombre d'unités de Logement social qui continueront d'être offertes d'année en année pendant la durée de la présente Entente.

Les Plans d'action respecteront les principes et les résultats énoncés dans la présente Entente et dans le Cadre de partenariat FTP pour le logement en ce qui a trait aux éléments narratifs et aux tableaux ci-dessous.

² Comprend la Contribution équivalente de l'Exercice financier 2018-2019.

1. Les Plans d'action comprendront généralement les éléments narratifs suivants :

- a. Description du contexte du logement local et des priorités [du/de la P/T] en matière de logement, y compris une description du Besoin en matière de logement et de la façon dont les mesures et les activités planifiées [du/de la P/T] assureront un équilibre approprié entre l'élimination et la réduction du Besoin en matière de logement. Cela peut comprendre une description des contributions, des mesures, des activités et des programmes pour des priorités en matière de logement [du/de la P/T] autres que celles qui relèvent de la Stratégie nationale sur le logement.
- b. Description des consultations auprès des municipalités et des intervenants, y compris :
 - i. les municipalités et les intervenants ayant été consultés pour la mise au point du Plan d'action;
 - ii. les observations et les commentaires découlant des consultations auprès des municipalités et des intervenants et la façon dont ces observations et commentaires seront intégrés au Plan d'action.
- c. Description des moyens par lesquels la contribution, les mesures et les activités de la présente Entente contribueront à créer des collectivités inclusives où il fait bon vivre en appuyant le Logement social et le Logement qui est abordable et offrant un accès facile aux services de santé, aux études, à des établissements d'apprentissage des jeunes enfants, à des services de garde, à des possibilités d'emploi et aux moyens de transport en commun, là où ils sont offerts ou disponibles dans la collectivité. Le MLO est invitée à proposer ses propres cibles pour les mesures et activités décrites.
- d. Description des moyens dont la contribution, les mesures et les activités de la présente Entente feront la promotion de l'accessibilité, d'un environnement durable, de l'efficacité énergétique et des avantages pour l'emploi local. Le MLO décrira comment ces mesures et activités viseront l'atteinte des résultats de la SNL ou du gouvernement fédéral en matière d'accessibilité, d'environnement durable, d'efficacité énergétique et d'avantages pour l'emploi local. Le MLO est [invité/invitée] à proposer ses propres cibles pour les mesures et activités décrites.

2. Les Plans d'action doivent comprendre les éléments narratifs suivants pour chaque Initiative mise en œuvre par la province ou le territoire (P/T) :

- a. Description de la contribution, des mesures, des activités et des programmes du MLO qui contribueront à l'atteinte des cibles, des indicateurs et des résultats attendus, tels qu'ils sont énoncés dans la présente Annexe C : Plan d'action. Cela peut comprendre les activités de Contribution équivalente admissibles du/de la P/T en 2018-2019.
- b. Description de la contribution, des mesures, des activités et des programmes du MLO pour lesquels celui-ci utilisera les contributions prévues en vertu de la présente Entente afin de faire la promotion de l'inclusion sociale grâce au logement à mixité de revenus et

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

mixité d'usages et répondre aux besoins en matière de logement des sous-populations vulnérables ciblées³, incluant :

- i. Identifier les sous-populations vulnérables ciblées par le Plan d'action en se fondant sur les tendances démographiques et socio-économiques locales et sur le Besoin en matière de logement.
- ii. Identifier la mesure dans laquelle les investissements et les mesures soutiendront des ensembles d'habitation qui ciblent précisément les besoins particuliers des femmes et des filles.

Le MLO décrira comment ces mesures et activités viseront l'atteinte des résultats attendus de la SNL ou du gouvernement fédéral pour les populations vulnérables, y compris les besoins particuliers des femmes et des filles. Le MLO est invité à proposer ses propres cibles pour les mesures et activités décrites.

- c. Description de la contribution, des mesures, des activités et des programmes du MLO visant à préserver l'abordabilité des unités pour les ménages à faible revenu tout en favorisant une plus grande viabilité financière, la saine gestion des actifs et l'inclusion sociale du stock sous sa responsabilité. Le MLO est invité à proposer ses propres cibles pour les mesures et activités décrites.
- d. Description de la contribution, des mesures, des activités et des programmes du MLO visant la modernisation des Logement social afin d'atteindre une viabilité à long terme, y compris un accroissement de l'inclusion sociale, de l'efficacité énergétique et de la viabilité financière. Cela comprend aussi les mesures prises au cours de la période de trois ans pour atteindre les cibles énoncées à l'alinéa 3(a) de l'Annexe C. Le MLO est invité à proposer ses propres cibles pour les mesures et activités décrites.

3. Les Plans d'action comprendront le tableau suivant sur les Cibles et les Résultats attendus⁴ :

La SCHL et le MLO s'entendent sur les Cibles globales attendues suivantes en ce qui concerne la contribution mise en œuvre par la ou le P/T en vertu de la présente Entente pour les années 2019-2020 à 2027-2028 :

³ Aux termes de la SNL, les sous-populations vulnérables sont les aînés, les Autochtones, les personnes handicapées, les femmes et les filles, surtout celles qui fuient des situations de violence familiale, les anciens combattants, les minorités visibles, les réfugiés, les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance et les sans-abri.

⁴ Les Résultats attendus et les Cibles seront établis et ajoutés après la mise au point conjointe de l'Allocation canadienne pour le logement.

SV240418ON

a) Cibles et Résultats globaux attendus

Résultat	Résultats attendus	Cible (Unités)								
		Année 1 Cible et Contribution (M \$)		Année 2 Cible et Contri- bution (M \$)		Année 3 Cible et Contri- bution (M \$)		Total cumulatif sur 3 ans – Cible et Contribution (M \$)		Cible 2019-2020 à 2027- 2028
Maintenir ou accroître l'offre de logement social	Unités continuant d'être offertes en logement social									
	Accroître les unités de logement social généralement de 15 %									
	Aucune perte nette d'unités réservées aux Autochtones en milieu urbain et offertes à des ménages à faible revenu									
Réparer le stock existant	Au moins 20 % d'unités de logement social existantes réparées									
	Les unités Autochtones en milieu urbain retenues sont réparées en état									
Le/La P/T proposera d'autres résultats	Le/La P/T <i>proposera les résultats attendus.</i>									

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

- b) Nombre prévu de ménages dont le Besoin en matière de logement sera comblé⁵, par Initiative

Initiative	Cible (ménages)				
	Année 1	Année 2	Année 3	Total cumulatif sur 3 ans	Cible 2019-2020 à 2027-2028
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement					
Initiative canadienne de Logement communautaire					
Allocation canadienne pour le logement ⁶					
Total					

4) Les Plans d'action comprendront les tableaux suivants sur les Cibles pour les indicateurs :

- a) Contribution équivalente prévue, par Initiative

Initiative	Contribution équivalente prévue			
	Année 1 (M \$) ⁷	Année 2 (M \$)	Année 3 (M \$)	Année 4 (M \$)
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement				
Initiative canadienne de Logement communautaire				
Allocation canadienne pour le logement ⁸				

- b) Les contributions et indicateurs prévus pour atteindre les cibles globales au cours de la période de planification de trois ans

⁵ Le Besoin en matière de logement est satisfait soit par l'élimination ou la réduction du besoin en matière de logement.

⁶ Les Cibles relatives à l'Allocation canadienne pour le logement seront ajoutées après la mise au point conjointe de celle-ci.

⁷ Contribution équivalente prévue qui sera admissible pour 2018-2019 sera prise en compte ici, tout comme celle de 2019-2020.

⁸ La Contribution équivalente prévue pour l'Allocation canadienne pour le logement sera ajoutée après la mise au point conjointe de celle-ci.

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

Indicateur : nombre de ménages pour lesquels le Besoin en matière de logement est comblé	Cible (ménages)									
	Année 1 Cible et contribution (M \$)		Année 2 Cible et contribution (M \$)		Année 3 Cible et contribution (M \$)		Total cumulatif sur 3 ans Cible et contribution (M \$)		Cible 2019-2020 à 2027- 2028	
	Nom- bre		Nom- bre		Nom- bre		Nom- bre			
Nouvelle construction										
Réparées/renouvelées										
<u>Soutien à l'abordabilité</u>										
<i>Subventions aux Ensembles d'habitation</i>										
<i>Soutien à l'abordabilité versée au ménage</i>										
Total										

Indicateur : unités considérées comme accessibles ⁹	Cible (Unités)									
	Année 1 Cible et contribution (M \$)		Année 2 Cible et contribution (M \$)		Année 3 Cible et contribution (M \$)		Total cumulatif sur 3 ans Cible et contribution (M \$)		Cible 2019-2020 à 2027-2028	
	Unités	(M \$)	Unités	(M \$)	Unités	(M \$)	Unités	(M \$)	Unités	(M \$)
Nouvelle construction										
Réparées/renouvelées										
Total										

⁹ Unités considérées comme accessibles dans un bâtiment au sens du code du bâtiment local ou national.

SCHL – ONTARIO

ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT DE 2017

ANNEXE C : RAPPORT D'ÉTAPE (Paragraphe 8.2 de l'Entente)

Rapports d'étape

Le MLO produira des rapports sur l'utilisation de la Contribution de la SCHL et de la Contribution équivalente pour atteindre les Cibles et les Résultats attendus énoncés dans le Plan d'action en vigueur, sur l'accessibilité des ensembles d'habitation, l'atteinte prévue des cibles en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, ainsi que sur les Avantages en matière d'emploi prévus dans la collectivité à la suite des investissements dans le logement en vertu de par la présente Entente.

Au moins tous les six mois (au plus tard le dernier jour ouvrable de novembre ou de mai), le MLO fournira à la SCHL un rapport sommaire sur les progrès accomplis dans la réalisation du Plan d'action convenu, selon ce qui est décrit ci-dessous, et de l'information à jour sur les progrès réalisés dans l'atteinte des cibles et des indicateurs, par Ensemble d'habitation, comme identifié à l'Annexe C, Réclamations, qui appuie le rapport sommaire.

La SCHL utilisera ces informations pour faire rapport publiquement sur les cibles et les indicateurs, par ensemble d'habitation, pour les nouveaux développements et les efforts importants de réparation ou de renouvellement d'au moins un million de dollars, ainsi qu'aux niveaux provincial, territorial et national.

1. Éléments narratifs

Les Rapports d'étape feront état des progrès réalisés dans les secteurs généraux décrits dans les sections narratives du Plan d'action, le cas échéant; ils fourniront également une confirmation annuelle à l'égard des communications aux ménages vivant dans les Ensembles d'habitation qui bénéficient de l'Initiative canadienne de logement communautaire, conformément au sous-paragraphe 9.2 de l'Annexe E, Protocole de communication.

2. Progrès dans l'atteinte des Cibles et des Résultats attendus¹

Pour effectuer un suivi des progrès réalisés pendant l'Exercice financier en cours, le MLO présentera un état des progrès au début de l'exercice (reporté de l'Exercice financier précédent au 1^{er} avril), ainsi que des progrès cumulatifs de mi-exercice (au 30 septembre) et des progrès cumulatifs à la fin de l'exercice (au 31 mars), en fonction des engagements pris.

¹ Dans le cas de l'Allocation canadienne pour le logement, les Résultats attendus et les Cibles devront être établis et ajoutés ici lorsque celle-ci aura été conçue conjointement par les parties.

a. Cibles et des Résultats globaux attendus

Résultats attendus	Progrès (Unités)		
	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice
Unités continuant d'être offertes en tant que logement social			
a) préserver le nombre d'unités offertes			
b) préserver le nombre d'unités offertes pour les ménages à faible revenu			
Accroissement de 15 % du nombre d'unités pour lesquelles une aide au loyer est versée			
Aucune perte nette d'unités de Logement social destinées aux Autochtones en milieu urbain qui sont offertes aux ménages à faible revenu; maintien de l'abordabilité des unités			
Au moins 20 % des unités de logement social existantes sont réparées			
Unités de logement social destinées aux Autochtones en milieu urbain qui seront réparées à un bon état			
<i>La/le P/T proposera d'autres Résultats attendus</i>			

b. Nombre prévu de ménages pour lesquels le Besoin en matière de logement a été satisfait, par Initiative²

Initiative	Cible (ménages)				
	Année 1	Année 2	Année 3	Total cumulatif sur 3 ans	Cible 2019-2020 à 2027-2028
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement					
Initiative canadienne de logement communautaire					
Allocation canadienne pour le logement ³					
Total					

² Les Besoins en matière de logement sont satisfaits soit par l'élimination ou la réduction du besoin en matière de logement.

³ Les Cibles relatives à l'Allocation canadienne pour le logement seront ajoutées lorsque celle-ci aura été conçue conjointement par les parties.

3. Progrès dans l'atteinte des Cibles relatives aux indicateurs

Produire des rapports sur les mesures, les activités et l'utilisation de la Contribution dans le cadre de la présente Entente relativement aux Indicateurs énoncés dans le Plan d'action ainsi que sur l'accessibilité des ensembles d'habitation. Cela inclut également l'atteinte prévue des objectifs du/de la P/T en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

Pour effectuer un suivi des progrès réalisés pendant l'Exercice financier en cours, le MLO présentera un état des progrès au début (reporté de l'Exercice financier précédent au 1^{er} avril), ainsi que des progrès cumulatifs de mi-exercice (au 30 septembre) et des progrès cumulatifs à la fin de l'exercice (au 31 mars), en fonction des engagements pris.

a. Nombre de ménages dont le Besoin en matière de logement a été satisfait par subvention aux ensembles d'habitation ou aide versée aux ménages⁴

Type de logement	Ménages n'ayant plus de Besoin en matière de logement pour cause d'abordabilité											
	Nouvelle construction			Réparé ou renouvelé			Subvention aux Ensembles d'habitation			Aide à l'abordabilité versée aux ménages		
	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice
Logement social												
Logement locatif abordable												
Logement abordable pour propriétaire-occupant												
Logement de transition												
Autre logement avec services de soutien												
Autre												
Total												

⁴ Les Besoins en matière de logement sont satisfaits soit par l'élimination ou la réduction du besoin en matière de logement.

Pour les tableaux des alinéas (b) à (d) de l'article 3, le MLO produira un rapport sur les éléments suivants seulement si elle a des programmes ciblés particuliers.

b. Nombre d'unités neuves et réparées/renouvelées, par type de Logement⁵ et par programme de Logement ciblé⁶, le cas échéant,

[Par type de logement]	Neuves (nombre d'Unités)			Réparées/renouvelées (nombre d'Unités)			Total (nombre d'Unités)		
	Début d'exercice	Mi- exercice	Fin d'exer- cice	Début d'exercice	Mi- exercice	Fin d'exer- cice	Début d'exer-cice	Mi- exercice	Fin d'exer- cice
Programme de Logement ciblé									
Logements non ciblés									
Personnes fuyant une situation de violence familiale ⁷									
Aînés									
Autochtones									
Sans-abri									
Personnes handicapées									
Personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance									
Anciens combattants									
Jeunes adultes									
Groupes racialisés									
Nouveaux arrivants									
Total									

⁵ Ce tableau servira à présenter les résultats par type de logement, le cas échéant, pour les types suivants : logement social, logement locatif abordable, logement abordable pour propriétaire-occupant, logement de transition, autre logement avec services de soutien, autre.

⁶ Un programme de logement ciblé est un programme qui donne accès à un logement à des sous-populations vulnérables ciblées particulières aux prises avec des difficultés systématique à se loger. Ce sont notamment les femmes et enfants fuyant une situation de violence familiale, les aînés, les Autochtones, les sans-abri, les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance, les anciens combattants, les jeunes adultes, les groupes racialisés et les nouveaux arrivants. Les logements visés par un programme ne ciblant pas expressément une sous-population vulnérable sont considérés comme étant des logements non ciblés

⁷ Femmes et enfants fuyant une situation de violence familiale.

SV240418ON

c. Nombre et pourcentage d'unités neuves et réparées/renouvelées qui ciblent les ménages à faible revenu

Programme de Logement ciblé	Unités neuves					
	Début d'exercice		Mi-exercice		Fin d'exercice	
	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%
Logements non ciblés						
Personnes fuyant une situation de violence familiale						
Aînés						
Autochtones						
Sans-abri						
Personnes handicapées						
Personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance						
Anciens combattants						
Jeunes adultes						
Groupes racialisés						
Nouveaux arrivants						
Total						

Programme de Logement ciblé	Unités réparées ou renouvelées					
	Début d'exercice		Mi-exercice		Fin d'exercice	
	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%
Logements non ciblés						
Personnes fuyant une situation de violence familiale						
Aînés						
Autochtones						
Sans-abri						
Personnes handicapées						
Personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance						
Anciens combattants						
Jeunes adultes						
Groupes racialisés						
Nouveaux arrivants						
Total						

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

d. Nombre et pourcentage⁸ d'unités neuves et réparées/renouvelées considérées comme étant accessibles au sens du Code du bâtiment local ou national

Programme de logement ciblé	Unités neuves considérées comme étant accessibles					
	Début d'exercice		Mi-exercice		Fin d'exercice	
	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%
Logements non ciblés						
Personnes fuyant une situation de violence familiale						
Aînés						
Autochtones						
Sans-abri						
Personnes handicapées						
Personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance						
Anciens combattants						
Jeunes adultes						
Groupes racialisés						
Nouveaux arrivants						
Total						

Programme de logement ciblé	Unités existantes réparées ou renouvelées considérées comme étant accessibles					
	Début d'exercice		Mi-exercice		Fin d'exercice	
	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%	Nombre d'Unités	%
Logements non ciblés						
Personnes fuyant une situation de violence familiale						
Aînés						
Autochtones						
Sans-abri						
Personnes handicapées						
Personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendance						
Anciens combattants						
Jeunes adultes						
Groupes racialisés						
Nouveaux arrivants						
Total						

⁸ Pourcentage d'unités comprises dans des ensembles d'habitation accessibles.

- e. Nombre d'ensembles d'habitation de logements neufs et d'ensembles d'habitation de logements visés par d'importants travaux de réparation et de renouvellement pour lesquels on prévoit atteindre les cibles provinciales ou territoriales en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre⁹.

Réduction de la consommation d'énergie			
Réduction ¹⁰ (%)	Ensembles d'habitation neufs (nombre d'ensembles d'habitation)		
	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice
[Jusqu'à X]			
[de X À Y]			
[de Y À Z]			
[Z ou plus]			
Total			

Réduction de la consommation d'énergie			
Réduction ¹¹ (%)	Ensembles d'habitation visés par d'importants travaux de réparation et de renouvellement (nombre d'ensembles d'habitation)		
	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice
[Jusqu'à X]			
[de X à Y]			
[de Y à Z]			
[Z ou plus]			
Total			

Réduction d'émissions de gaz à effet de serre			
Réduction ¹² (%)	Ensembles d'habitation neufs (nombre d'ensembles d'habitation)		
	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice
[Jusqu'à X]			
[de X à Y]			
[de Y à Z]			
[Z ou plus]			
Total			

⁹ L'information de cette section peut être présentée au moyen de modèles et de projections.

¹⁰ Concerne les exigences minimales du code du bâtiment applicable en matière de consommation d'énergie et les cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à négocier bilatéralement.

¹¹ Concerne les niveaux de référence des ensembles d'habitation. Les cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre seront négociées bilatéralement.

¹² Concerne les exigences minimales du code du bâtiment applicable en matière de consommation d'énergie et les cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à négocier bilatéralement.

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

Réduction d'émissions de gaz à effet de serre			
Réduction ¹³ (%)	Ensembles d'habitation visés par d'importants travaux de réparation et de renouvellement (nombre d'ensembles d'habitation)		
	Début d'exercice	Mi-exercice	Fin d'exercice
[Jusqu'à X]			
[de X à Y]			
[de Y à Z]			
[Z ou plus]			
Total			

4. Avantages en matière d'emploi dans la collectivité¹⁴

a. **Le MLO fera rapport sur les Avantages en matière d'emploi prévus dans la collectivité qui découlent des investissements dans le logement pour les ensembles d'habitation de plus de 10 millions de dollars. Le rapport devra contenir les éléments suivants :**

- i. Description des Avantages en matière d'emploi prévus dans la collectivité pour chaque ensemble, particulièrement pour les groupes ciblés¹⁵.
- ii. Rapport, par ensemble : valeur totale en dollars; création d'emplois prévue et réelle pour les groupes ciblés (le cas échéant) dans la planification et la construction, en heures de travail; nombre et valeur totale des contrats passés avec de petites ou moyennes entreprises (PME)¹⁶.

¹³ Concerne les niveaux de référence des ensembles. Les cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre seront négociées bilatéralement.

¹⁴ Les Avantages en matière d'emploi prévus dans les collectivités visent à promouvoir les avantages socio-économiques pour les groupes ou les priorités traditionnellement sous-représentés, au moyen d'investissements dans les infrastructures. Ces avantages comprennent la création d'emplois et d'occasions de formation pendant les phases de planification et de construction des ensembles ou la création de réseaux permettant aux PME (petites ou moyennes entreprises) de participer aux projets.

¹⁵ Les groupes ciblés à l'égard des Avantages en matière d'emploi dans les collectivités sont les apprentis, les Autochtones, les femmes en construction, les anciens combattants et les nouveaux arrivants au Canada, ainsi que les autres groupes cibles déterminés par [le/la/ P/T].

¹⁶ Petite entreprise : entreprise comptant moins de 99 employés rémunérés. Moyenne entreprise : entreprise comptant de 100 à 499 employés rémunérés.

Nom et adresse de l'ensemble d'habitation et numéro de référence du MLO ¹⁷	Avantages en matière d'emploi prévus dans la collectivité à la suite des investissements dans le logement				
	Valeur totale de l'ensemble d'habitation (M \$)	Nombre d'heures de travail pour les groupes ciblés		Contrats passés avec des PME	
		Prévus	Réels	Nombre	M \$
[Liste des Ensembles d'habitation de plus de 10 millions de dollars]					

¹⁷ Le numéro de référence du MLO est l'identificateur unique qu'il utilise en Ontario pour l'ensemble et qui est indiqué dans la réclamation soumise à la SCHL pour cet ensemble.
SV240418ON

Nota : Les choix offerts dans les menus déroulants sont susceptibles d'être modifiés lors de la mise en place.

Enveloppe de financement	Intervention liée au logement	Type de logement	Logements par Programme de logement ciblé	Amélioration prévue de l'efficacité énergétique	Réduction prévue des émissions de gaz à effet de serre (GES)
Initiative canadienne de logement communautaire Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement Allocation canadienne pour le logement	Construction Conversion Réparations Renouvellement Subvention aux ensembles Aide directe versée aux ménages Allocation canadienne pour le logement Aide à l'accèsion à la propriété Administration	Logements sociaux existants – coopératives d'habitation Logements sociaux existants – sans but lucratif Logements sociaux existants – publics Logements sociaux neufs – coopératives d'habitation Logements sociaux neufs – sans but lucratif Logements sociaux neufs – publics Logements sociaux existants destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain Anciens combattants Jeunes adultes Logements locatifs abordables Logements abordables pour propriétaires-occupants Logements locatifs du marché Logements du marché pour propriétaires-occupants Logements de transition Refuges Autres logements avec services de soutien Autres logements Espaces non résidentiels (jusqu'à 30 %)	Logements non ciblés Femmes et enfants fuyant une situation de violence familiale Aînés Autochtones Sans-abri Personnes handicapées Personnes ayant des problèmes de santé mentale et de dépendance Groupes racialisés Nouveaux arrivants Femmes et leurs enfants	[Fourchettes à négocier bilatéralement]	[Fourchettes à négocier bilatéralement]

ANNEXE D : ÉTAT ANNUEL AUDITÉ DES DÉCAISEMENTS
(paragraphe 8.3 de l'Entente)

SCHL – ONTARIO
Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017
ÉTAT ANNUEL AUDITÉ DES DÉCAISEMENTS
Pour l'Exercice financier clos le 31 mars 20__ (\$)

Partie A – Décaissements¹ annuels aux Ensembles et aux Bénéficiaires						
Entente bilatérale dans le cadre de la SNL de 2017	Décaissements annuels au titre de la Contribution de la SCHL	Décaissements annuels au titre de la Contribution équivalente				Décaissements annuels totaux
		MLO	Municipalité	Autre	Décaissements annuels totaux au titre de la Contribution équivalente	
Initiatives mises en œuvre par l'Ontario (et financées par la SCHL) (Annexe B)						
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement – Ensembles et Bénéficiaires						
Ajouter : Coûts d'administration et de gestion de l'ensemble						
Ajouter : Services de soutien au logement						
Total partiel – Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement						
Initiative canadienne de logement communautaire – Ensembles et Bénéficiaires						
Ajouter : Coûts d'administration et de gestion de l'ensemble						
Ajouter : Services de soutien au logement						
Total partiel – Initiative canadienne de logement communautaire						
Allocation canadienne pour le logement – Ensembles et Bénéficiaires						
Ajouter : Coûts d'administration et de gestion de l'ensemble						
Total partiel – Allocation canadienne pour le logement						
Total annuel pour l'ensemble des Initiatives						
Partie B – Décaissements¹ cumulatifs aux Ensembles et aux Bénéficiaires (d'une année à l'autre)						
Entente bilatérale dans le cadre de la SNL de 2017	Décaissements cumulatifs au titre de la Contribution de la SCHL	Décaissements cumulatifs au titre de la Contribution équivalente				Décaissements cumulatifs totaux
		MLO	Municipalité	Autres	Décaissements annuels totaux au titre de la Contribution équivalente	
Initiatives mises en œuvre par l'Ontario (et financées par la SCHL) (Annexe B)						
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement – Ensembles et Bénéficiaires – Solde d'ouverture						
Ajouter : Total partiel annuel pour le financement des priorités des P/T						
Total partiel – Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement						
Initiative canadienne de logement communautaire – Ensembles et Bénéficiaires – Solde d'ouverture						
Ajouter : Total partiel annuel pour l'Initiative canadienne de logement communautaire						
Total partiel – Initiative canadienne de logement communautaire						
[Allocation canadienne pour le logement – Solde d'ouverture]						
Ajouter : Total partiel annuel pour l'Allocation canadienne pour le logement						
Total partiel – Allocation canadienne pour le logement						
Total cumulatif pour toutes les Initiatives						
Nota :	¹ Les décaissements incluent les contributions en nature.					

SCHL – ONTARIO**ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR
LE LOGEMENT DE 2017****ANNEXE D.1 : AUDIT ANNUEL
(Sous-paragraphes 8.3 et 8.4 de l'Entente)**

1. L'État annuel audité des décaissements (Annexe D) doit être audité par un auditeur autorisé à pratiquer en Ontario, et l'audit sera effectué selon la Norme canadienne de missions de certification 3531. L'auditeur pourra se fonder sur le travail d'audit d'autres professionnels.
2. L'auditeur fournira une opinion indiquant si l'État annuel des décaissements présente les données avec exactitude et si le MLO s'est conformé aux modalités de l'Entente bilatérale dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017. De plus, l'auditeur donnera des précisions sur toute irrégularité ou non-conformité et fera état du montant engagé en dollars. S'il ne peut le faire, il fournira une estimation de ce montant.
3. Le MLO transmettra à la SCHL l'État annuel des décaissements et l'opinion de l'auditeur dans les six mois suivant la fin de l'Exercice financier.
4. Le MLO comblera toute lacune relevée par l'auditeur dans un délai raisonnable. La Contribution de la SCHL, ou une partie de celle-ci, pourra être retenue si les lacunes ne sont pas comblées dans un délai raisonnable.
5. Le MLO devra rembourser à la SCHL toute Contribution de la SCHL qui n'est pas décaissée conformément à la présente Entente.
6. La SCHL n'est pas responsable du coût de l'audit.
7. Sur avis raisonnable et pour des motifs raisonnables, le MLO devra donner à la SCHL accès à ses documents, livres, dossiers et comptes afin que la SCHL puisse s'assurer que la présente Entente est respectée.

SCHL – ONTARIO

ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT DE 2017

ANNEXE E : PROTOCOLE DE COMMUNICATION (paragraphe 7.11 de l'Entente)

1. Objet

- 1.1 Le présent Protocole de communication décrit les rôles et les responsabilités de chacune des Parties à l'Entente, de même que ceux des proposants de l'Ensemble d'habitation, à l'égard des Activités de communication liées aux Ensembles d'habitation.
- 1.2 Le présent Protocole de communication guidera la planification, l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les Activités de communication, de sorte que les communications à l'intention de la population canadienne seront efficaces, structurées, continues, uniformes et coordonnées.
- 1.3 Les dispositions du présent Protocole de communication s'appliquent à toutes les Activités de communication liées à l'Entente et aux Ensembles d'habitation et Bénéficiaires recevant une contribution ou des allocations en vertu de l'Entente.
- 1.4 Le présent Protocole de communication s'applique aux Initiatives en vertu de l'Annexe B de la présente Entente et pour plus de clarté, ne s'applique pas aux programmes fédéraux de la SNL en vertu de l'Annexe G de la présente Entente.

2. Principes directeurs

- 2.1 Dans la présente Entente, « Activité(s) de communication » s'entend notamment des événements ou des cérémonies publiques ou médiatiques, y compris les grands événements marquants, les communiqués de presse, les rapports, les produits ou les publications sur le Web et les médias sociaux, les blogues, les conférences de presse, les avis publics, les vidéos, le contenu multimédia, les campagnes de publicité, les campagnes de sensibilisation, les éditoriaux, les produits multimédias et tous les documents de communication connexes dans le cadre de la présente Entente, y compris les « Communications conjointes ».
- 2.2 Les Activités de communication menées en vertu du présent Protocole de communication visent à informer les Canadiens des investissements faits dans le logement et à leur fournir des renseignements cohérents sur les Ensembles d'habitation qui reçoivent des contributions et leurs avantages.

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

- 2.3 Le MLO est chargé de communiquer aux proposant des Ensembles d'habitation les exigences et les responsabilités décrites dans le présent Protocole de communication et de veiller à leur respect.
- 2.4 Les Activités de communication en vertu de la présente Entente doivent faire référence de manière égale au Canada, y compris à la SCHL et à l'Ontario, ainsi qu'au MLO, et leur accorder une importance et une priorité égales. De plus, à la demande du MLO, la Contribution municipale et la contribution des gouvernements autochtones accordées directement aux Ensembles d'habitation et aux Bénéficiaires peuvent aussi être reconnues de la manière convenue par les Parties. Le présent paragraphe s'applique à toutes les dispositions pertinentes de la présente Entente.

3. Communications conjointes

- 3.1 Dans la présente Entente, « Communications conjointes » s'entend des événements, des communiqués de presse et des affiches relatifs à la présente Entente qui sont développés et approuvés conjointement par le Canada, l'Ontario et, le cas échéant, le proposant de l'Ensemble d'habitation, et ne sont pas de nature opérationnelle.
- 3.2 Le Canada, le MLO et les proposant des Ensembles d'habitation feront des Communications conjointes portant sur contributions pour les Ensembles d'habitation.
- 3.3 Les Communications conjointes reliées aux Ensembles d'habitation qui reçoivent des contributions en vertu de la présente Entente ne doivent pas avoir lieu sans que toutes les Parties et le proposant de l'Ensemble d'habitation en soient avisés et qu'ils les aient approuvés.
- 3.4 Tout le matériel des Communications conjointes doit être approuvé par les Parties avant d'être publié et doit reconnaître les deux Parties conformément à la présente Annexe E.
- 3.5 L'annonce ou la publication d'Ensembles d'habitation et de listes d'Ensembles d'habitation, ainsi que des annonces d'autres Ensembles d'habitation, doit être approuvée au préalable par les Parties, sauf indication contraire dans la présente Entente.
- 3.6 Chacune des Parties ou le proposant de l'Ensemble d'habitation peut demander la tenue de Communications conjointes. Le demandeur donnera au moins 15 jours ouvrables de préavis à l'autre Partie ou au proposant de l'Ensemble d'habitation. Si l'Activité de communication est un événement, il aura lieu à une date et à un endroit convenus mutuellement.
- 3.7 Le demandeur de Communications conjointes laissera à l'autre Partie ou au proposant de l'Ensemble d'habitation le choix d'y participer et de désigner leur propre représentant (dans le cas d'un événement).
- 3.8 Le Canada est tenu de communiquer en français et en anglais. Les produits de communication liés aux événements doivent être bilingues et inclure le mot-symbole « Canada » et les logos des autres Parties.

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

- 3.9 Toutes les Communications conjointes s'effectueront selon le *Tableau de la préséance pour le Canada*, s'il y a lieu.

4. Communications individuelles

- 4.1 Nonobstant l'article 3 du présent Protocole de communication (Communications conjointes), le Canada et le MLO conservent le droit de communiquer des renseignements aux Canadiens sur la présente Entente et sur l'utilisation des fonds pour s'acquitter de leurs obligations respectives en vertu des lois et des règlements au moyen de leurs propres Activités de communication, moyennant préavis.
- 4.2 Nonobstant l'article 3 du présent Protocole de communication (Communications conjointes), le Canada et le MLO conservent le droit d'identifier des ensembles d'habitation qui reçoivent des contributions de 1 million de dollars ou plus pour des fins de rapport public. Pour plus de clarté, les autres activités, comme les communiqués de presse et les événements publics concernant l'Ensemble d'habitation, demeurent assujetties à l'article 3.
- 4.3 Chaque Partie peut inclure des messages généraux à propos d'un programme et des Activités de communication supplémentaires relatives aux Ensembles d'habitation déjà annoncés dans ses propres Activités de communication.
- 4.4 Chaque Partie ou le proposant de l'Ensemble d'habitation peut mener ses propres Activités de communication, pourvu qu'elles ne soient pas liées aux contributions prévues par la présente Entente.

5. Communications opérationnelles

- 5.1 Le MLO et le proposant de l'Ensemble d'habitation sont les seuls responsables des communications opérationnelles relatives aux Ensembles d'habitation, ce qui comprend entre autres les appels d'offres et les avis d'octroi de contrats, de construction et de sécurité publique.

6. Relations avec les médias

- 6.1 Le Canada et le MLO doivent, dans un délai de un (1) jour ouvrable, informer l'autre Partie des demandes de renseignements importantes reçues des médias ou des questions soulevées par les médias ou les intervenants sur un Ensemble d'habitation ou sur le fonds global.

7. Affiches

- 7.1 Si une, plusieurs ou toutes les Parties et/ou le proposant de l'Ensemble d'habitation souhaitent installer une affiche faisant état de leur contribution à l'Ensemble, le proposant de l'Ensemble d'habitation doit produire et installer une affiche faisant état de la contribution de toutes les Parties. À moins que le Canada n'en ait convenu autrement, les affiches doivent être produites conformément aux lignes directrices fédérales en vigueur concernant les affiches. Les lignes directrices fédérales concernant la conception, le contenu et l'installation d'affiches seront fournies par le Canada.

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

- 7.2 Si le proposant de l'Ensemble d'habitation décide d'installer une plaque permanente ou tout autre marqueur approprié pour l'Ensemble d'habitation, ce marqueur doit faire reconnaître la SCHL et l'Ontario et être approuvé par le Canada et le MLO.
- 7.3 Si érigées, les affiches reconnaissant la SCHL et le MLO seront installées sur le ou les sites de l'Ensemble d'habitation trente (30) jours avant le début de la construction. Celles-ci seront visibles pendant toute la durée des travaux et demeureront en place jusqu'à trente (30) jours suivant la date à laquelle la construction sera achevée et l'infrastructure sera pleinement fonctionnelle ou ouverte pour un usage public.
- 7.4 Le cas échéant, les affiches seront installées à un endroit marquant et visible, qui tient compte de la sécurité et de la visibilité des piétons et de la circulation routière.

8. Coûts

- 8.1 Les coûts associés à l'élaboration et à la production d'affiches et d'annonces publiques conjointes sont des coûts admissibles en vertu de la présente Entente, selon ce qui a été établi par les deux Parties.

9. Communications avec les proposants de l'Ensemble d'habitation et d'autres

- 9.1 Le MLO accepte de faciliter, au besoin, les communications entre le Canada et le proposant de l'Ensemble d'habitation en ce qui a trait aux Activités de communication.
- 9.2 Le MLO] accepte de fournir annuellement aux ménages vivant dans les Ensembles d'habitation et ayant obtenu un financement dans le cadre de l'Initiative canadienne de Logement communautaire des lettres ou d'autres communications jugées satisfaisantes par la SCHL, dans lesquelles sont reconnues les contributions de la SCHL, [du/de la P/T], de la municipalité conformément au paragraphe 2.4 de la présente Annexe E.

10. Campagnes publicitaires

- 10.1 Puisque la publicité peut être un moyen efficace de communiquer avec le public, le Canada et le MLO peuvent, à leurs frais, organiser une campagne de publicité ou d'information publique concernant la présente Entente ou des Ensembles d'habitation admissibles, à moins que les Parties n'en conviennent autrement. Cependant, une telle campagne doit respecter les dispositions de la présente Entente. Dans l'éventualité d'une telle campagne, la Partie organisatrice ou le proposant de l'Ensemble d'habitation doit informer les autres Parties ou les proposants de l'Ensemble d'habitation de son intention de le faire au moins vingt et un (21) jours ouvrables avant le lancement de la campagne.

SCHL – ONTARIO

ANNEXE F : CADRE DE PARTENARIAT FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL (FPT) POUR LE LOGEMENT

Vision à long terme du logement

- Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables du logement s'entendent sur une vision commune où :

Les Canadiens disposent d'un logement répondant à leurs besoins et qui est abordable. Le logement abordable est une pierre angulaire de communautés durables et inclusives et d'une économie canadienne dans laquelle nous pouvons prospérer et nous développer.

- Le Cadre de partenariat FPT sur le logement est un accord multilatéral qui établit les bases d'une coopération des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour la réalisation de cette vision à long terme. Le cadre repose sur la Stratégie nationale sur le logement (SNL) et est complété par des stratégies de logement provinciales et territoriales. Il marque une nouvelle relation entre le Canada et les provinces et les territoires¹ et invite les gouvernements FPT à travailler ensemble en vue de trouver de meilleures solutions dans les diverses sphères du secteur du logement – de la lutte contre l'itinérance aux logements du marché.
- Les investissements conjoints de la SNL visent à sortir les Canadiens d'une situation de besoin en matière de logement, à réduire l'itinérance année après année, à appuyer le secteur du logement communautaire, à accroître l'offre de logements, à améliorer les conditions de logement et l'abordabilité du logement – y compris pour les peuples autochtones et les habitants du Nord, à favoriser l'inclusion sociale, à contribuer à un environnement durable et à améliorer la stabilité économique du Canada grâce à la création d'emplois, à la formation et au soutien offert aux entreprises locales.
- Les ministres responsables du logement conviennent que pour obtenir de meilleurs résultats en matière de logement, les gouvernements FPT doivent : coordonner leurs efforts, collaborer à l'élaboration de politiques et de stratégies sur le logement, s'appuyer sur les investissements existants dans le logement et les programmes de logement efficaces et mettre en commun les données et les renseignements qui permettront d'élaborer et d'appliquer les programmes de manière plus efficace. Les ministres s'engagent également à collaborer avec un grand nombre d'intervenants diversifiés et à aligner les politiques et la planification du logement avec celles d'autres secteurs afin de créer des solutions efficaces en la matière ainsi que des collectivités dynamiques.

¹ Bien que le Québec partage plusieurs des objectifs généraux poursuivis par d'autres gouvernements, le Québec entend demeurer maître d'œuvre à l'égard de la planification, de l'organisation et de la gestion des services de logement sur son territoire au profit des Québécois. En conséquence, il n'entend pas souscrire à la Stratégie nationale sur le logement (SNL) et espère entreprendre des discussions le plus tôt possible en vue de conclure une entente bilatérale de nature asymétrique, s'inscrivant en dehors de la SNL, laquelle assurera le respect de la compétence exclusive du Québec en matière de logement et lui permettra d'obtenir sa part des fonds fédéraux consacrés au logement.

Principes de la Stratégie nationale sur le logement

- Tous les investissements faits par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement devront respecter les principes clés de la SNL :

Les gens	Les collectivités	Les partenariats
<ul style="list-style-type: none"> • Tous les Canadiens méritent un logement sûr et abordable • Les investissements dans le logement doivent accorder la priorité aux personnes dont les besoins sont les plus grands, notamment les femmes et les enfants fuyant des situations de violence familiale, les aînés, les Autochtones, les membres des minorités visibles, les personnes handicapées, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les anciens combattants et les jeunes adultes. • Les politiques sur le logement devraient reposer sur les principes de l'inclusion, de la participation, de la responsabilisation et de la non-discrimination. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les programmes de logement devraient être harmonisés avec les investissements publics visant la création d'emplois, le développement des compétences, le transport en commun, l'apprentissage des jeunes enfants, les soins de santé et les infrastructures culturelles et récréatives. • Les investissements dans le logement devraient soutenir la stratégie du Canada relative au changement climatique et son engagement à l'égard de collectivités accessibles • Les collectivités devraient être habilitées à élaborer et à mettre en œuvre des solutions locales aux problèmes de logement. 	<ul style="list-style-type: none"> • De bonnes politiques sur le logement nécessitent un partenariat transparent et responsable entre le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires, les municipalités, les secteurs social et privé et les personnes ayant éprouvé des besoins en matière de logement. • Le secteur du logement communautaire doit être priorisé, protégé et élargi

Collaboration

- La Stratégie nationale sur le logement repose sur un solide partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et l'engagement continu auprès d'autres intervenants, tels que les municipalités, les gouvernements autochtones régionaux, les organisations autochtones nationales et les secteurs social et privé. Les Canadiens en profitent lorsque les gouvernements FPT travaillent bien ensemble.
- Les problèmes de logement sont interreliés et les solutions exigent des interventions dans l'ensemble du continuum du logement et suivant une approche globale intersectorielle. À ces fins, il faut de la coordination, une intégration horizontale des politiques et une planification conjointe avec les autres secteurs de politiques. Il est essentiel que les mesures prises par un ordre de gouvernement tiennent compte des défis à long terme auxquels sont confrontés les autres ordres de gouvernement en matière de développement durable.

SV240418ON

Traduction non officielle. Voir la note en page 1. // Unofficial translation. See note on page 1

- Les initiatives fédérales dans le cadre de la SNL reposent sur une approche du logement axée sur les droits de la personne. En ce qui a trait aux initiatives fédérales découlant de la SNL, le gouvernement fédéral s'engage à partager l'information ouvertement et rapidement avec les provinces et les territoires (PT) et à discuter avec les autres PT de la conception des programmes en vue de coordonner les initiatives fédérales et provinciales/territoriales. Les PT seront invités à participer aux programmes fédéraux conçus pour accroître l'offre de logements abordables, comme le Fonds national de co-investissement pour le logement, en soutenant la prise de décisions et en co-investissant. Les détails du partenariat FPT du Fonds national de co-investissement pour le logement et des autres initiatives gérées par le gouvernement fédéral seront déterminés par la SCHL et chaque PT.
- Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travailleront dans le contexte du Forum FPT sur le logement – le principal forum intergouvernemental FPT sur le logement – pour discuter de la conception des politiques et des programmes en matière de logement, et pour surveiller et évaluer l'état du logement au Canada. Le Forum appuiera également l'évaluation de l'efficacité de la SNL et l'utilisation de renseignements partagés pour faciliter la prise des décisions, l'établissement des priorités et les rajustements aux ententes FPT, selon le besoin.

Principes de partenariat FPT

- En tant que principaux partenaires dans le secteur du logement, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'engagent à :
 - a. communiquer, discuter et coopérer en temps voulu et de manière ouverte et transparente les uns avec les autres ainsi qu'avec les municipalités, les gouvernements autochtones régionaux, les organisations autochtones nationales et d'autres organismes et intervenants par l'intermédiaire du Forum FPT sur le logement et d'autres tables de concertation sur le sujet;
 - b. coordonner les efforts visant à réduire au minimum le dédoublement et veiller à ce que les programmes de logement et de lutte contre l'itinérance soient dispensés de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible et à ce qu'ils s'appuient sur les réussites, l'expérience et les investissements de chaque ordre de gouvernement;
 - c. offrir les meilleurs services possible afin d'améliorer l'accès aux programmes et aux initiatives et de favoriser l'atteinte de résultats positifs pour les ménages dans le besoin et les autres clientèles;
 - d. partager les données, les renseignements et les recherches liés à leurs activités et aux problèmes pour soutenir les résultats escomptés;
 - e. assumer la responsabilité mutuelle pour l'atteinte des résultats, tels qu'énoncés dans la SNL, et présenter ces résultats au public de façon ouverte, transparente, efficace et rapide;
 - f. élaborer une approche coordonnée pour les communications publiques conjointes à l'échelle des projets, et de façon plus générale dans le cadre de la SNL;
 - g. veiller à ce que le financement du gouvernement soit bien géré et à ce qu'il favorise l'obtention des résultats (p. ex. au moyen d'évaluations et d'audits réguliers).

Ententes bilatérales

- Ce cadre servira de base à l'élaboration des ententes bilatérales qui préciseront les modalités pour les aspects suivants : i) la conservation et la réparation ou la régénération du parc de logements sociaux, y compris des unités de logement social destinées aux Autochtones en milieu urbain, dans le cas des provinces et territoires qui ont assumé la responsabilité pour ce parc de logements en vertu d'ententes existantes sur le logement social, et l'expansion du parc de logements sociaux; ii) l'appui aux priorités des PT liées à la réparation, à la construction et à l'aide à l'abordabilité en ce qui concerne les logements sociaux et les logements abordables; iii) la conception et la mise en place d'une Allocation canadienne pour le logement et iv) un financement ciblé aux territoires pour le logement dans le Nord.
- Les partenaires conviennent que des investissements efficaces et une mise en œuvre efficiente des politiques de logement et de lutte contre l'itinérance nécessitent une collaboration et une coordination tant bilatérales que multilatérales.
- Les ententes bilatérales renfermeront de nombreux éléments communs² ainsi que des éléments bilatéraux spécifiques qui feront l'objet de négociations entre les parties. Elles incluront également une disposition qui permettra aux PT de modifier leur entente, si des conditions plus favorables reliées aux éléments communs convenus dans le présent cadre multilatéral sont négociées avec une autre province ou un autre territoire et de rendre accessibles ces conditions aux autres PT.

Annexe 1 : Ententes bilatérales sur les investissements en vertu de la SNL

- Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires sont les principaux partenaires dans le secteur du logement. Ils partagent donc des responsabilités et jouent des rôles complémentaires dans ce domaine, les provinces et territoires ayant la responsabilité première de la conception et de la mise en œuvre des programmes sur leur territoire.
- Les gouvernements des PT utiliseront les fonds fournis en vertu de ce cadre pour maintenir, régénérer ou accroître le parc de logements sociaux et de logements communautaires, pour appuyer les priorités des PT en matière de réparation, de construction et d'aide à l'abordabilité et pour concevoir conjointement et mettre en œuvre une nouvelle Allocation canadienne pour le logement.
- Les cibles fédérales serviront de base à l'élaboration consensuelle de cibles provinciales et territoriales dans le cadre d'ententes bilatérales en vue de réaliser les objectifs suivants :

Maintenir/accroître l'offre de logements sociaux :

- a. Un total de 330 000 unités continuent d'être offertes en tant que logements sociaux;
- b. Une expansion de 15 % des logements subventionnés (50 000 unités approximativement, en fonction du nombre de logements qui continuent de bénéficier des ententes sur le logement social en 2018-2019);

² L'objectif principal est que les provinces et les territoires (exception faite du Québec) adoptent une démarche uniforme, conformément aux modalités d'une collaboration bilatérale, relativement aux allocations autres que le financement ciblé (c.-à-d. le logement dans le Nord), le financement admissible, le partage des coûts, la production de rapports, les plans d'action, les protocoles de communication, les audits et les modalités financières.

- c. Aucune perte nette de logements sociaux pour les Autochtones en milieu urbain disponibles pour les ménages à faible revenu (base de référence à être déterminée de façon bilatérale).

Réparer les logements existants :

- d. Au moins 20 % des logements sociaux existants sont réparés (60 000 unités approximativement, en fonction du nombre de logements qui continuent de bénéficier des ententes sur le logement social en 2018-2019);
- e. Tous les logements sociaux préservés pour les Autochtones en milieu urbain seront remis en état;

Fournir une aide directe à l'abordabilité pour les ménages :

- f. Au moins 300 000 ménages sont adéquatement soutenus grâce à l'Allocation canadienne pour le logement;

Diminuer le nombre de ménages ayant des besoins en matière de logement:

- g. Dans l'ensemble, au moins 490 000 ménages ne seront plus dans le besoin en matière de logement grâce aux interventions financées aux termes de la SNL (tout en assurant un équilibre approprié entre les ménages ciblés ayant de graves besoins impérieux ou des besoins impérieux).

- Les principes suivants s'appliqueront à tous les investissements découlant de la SNL, y compris à ceux à contributions équivalentes et à ceux venant des PT :
 - a. Protéger l'abordabilité des logements pour les ménages à faible revenu vivant dans des logements sociaux en préservant tout d'abord le nombre actuel de logements à loyer subventionné dans la province ou le territoire puis en augmentant ce nombre, en offrant un niveau suffisant d'aide à l'abordabilité pour s'assurer que les ménages à faible revenu n'éprouvent pas de besoins en matière de logement, sans créer des situations de désincitation non voulue à l'emploi, à l'éducation, etc., et en améliorant l'état du parc de logements existants.
 - b. Accorder la priorité au financement du secteur du logement communautaire, tout en prenant en considération les différents besoins, priorités et contextes propres à chaque province ou territoire. Le secteur communautaire a un mandat social fort qui cadre avec les objectifs de la SNL. Le financement dans ce secteur contribue à créer des conditions de succès à longue échéance.
 - c. Favoriser l'inclusion sociale grâce à la mixité des revenus et des usages et en venant en aide aux personnes les plus vulnérables et à celles dont les besoins sont les plus grands, comme les aînés, les personnes handicapées, les femmes, les jeunes filles, et leurs familles, surtout celles qui fuient les situations de violence familiale, les anciens combattants, les Autochtones, les membres des minorités visibles, les réfugiés, les personnes souffrant de maladie mentale ou de toxicomanie, etc.
 - d. Créer des collectivités inclusives où il fait bon vivre en soutenant les logements sociaux et les logements abordables situés près du transport en commun, des services de santé, des établissements d'enseignement, des établissements d'éducation et de garde des jeunes enfants et des lieux où l'on trouve des emplois.
 - e. Promouvoir un environnement durable, l'efficacité énergétique et les avantages pour l'emploi local, notamment en créant des logements nouveaux et renouvelés

SV240418ON

(réparés) qui dépassent les normes du Code national de l'énergie pour les grands ensembles et en tenant compte des considérations relatives aux avantages en matière d'emploi dans la collectivité et relatives au climat dans le cadre du plan Investir dans le Canada.

- f. Soutenir la bonne gouvernance et la stabilité financière du secteur communautaire en faisant preuve d'une ouverture, d'une transparence et d'une responsabilité plus grandes à l'égard des partenaires dans les différents ordres du gouvernement, y compris les municipalités, et les secteurs privé et social.
- En plus des principes ci-dessus, tous les fonds destinés aux PT, y compris ceux prévus pour le maintien, la régénération et l'expansion du parc de logements sociaux (y compris les logements sociaux destinés aux Autochtones en milieu urbain), le soutien aux priorités des PT liées aux besoins de réparation et de construction, la mise en place d'une Allocation canadienne pour le logement et le financement ciblé aux territoires pour le logement dans le Nord sont assujettis aux conditions obligatoires et conditions d'utilisation des fonds énoncées dans le présent cadre.
- Des recours (p. ex. une suspension du financement) pourraient être appliqués si les exigences visant l'utilisation des fonds, les contributions équivalentes, les responsabilités et les rapports ne sont pas respectées :

Utilisations admissibles du financement

- Les conditions suivantes pour l'utilisation des fonds s'appliqueront à l'**Initiative canadienne de logement communautaire**, au **financement prioritaire aux PT** et au **financement ciblé aux territoires pour le logement dans le Nord** :
 - a. La construction ou la conversion d'habitations, qui peuvent inclure jusqu'à 30 % de l'espace total disponible pour des commodités ou des besoins non résidentiels.
 - b. La réparation, la rénovation, l'adaptation ou la régénération d'ensembles d'habitation, qui peuvent inclure jusqu'à 30 % de l'espace total disponible pour des commodités ou des besoins non résidentiels.
 - c. Le soutien à la création de logements abordables.
 - d. Les frais de gestion et d'administration admissibles engagés dans le cadre des programmes, jusqu'à concurrence de 10 %.
- L'utilisation admissible des fonds au titre de l'**Allocation canadienne pour le logement** se traduira par un soutien financier pour les ménages et les particuliers et les frais d'administration jusqu'à concurrence de 10 %.

Financement par contributions équivalentes

- Les principes et exigences de financement par contributions équivalentes suivantes s'appliqueront à l'**Initiative canadienne de logement communautaire** et au **financement prioritaire aux PT** :
 - a. Comme les provinces et territoires sont des partenaires principaux partageant le même objectif d'améliorer les conditions de logement dans tout le Canada, les investissements fédéraux dans le logement sont liés à des contributions équivalentes par les provinces et territoires.
 - b. Les contributions équivalentes peuvent inclure des dépenses en immobilisations, l'aide à l'abordabilité et des contributions en nature (par exemple des exemptions des droits d'aménagement des terrains). La contribution équivalente peut

SV240418ON

également comprendre, jusqu'à concurrence de 20 % de la contribution équivalente de la province ou du territoire, des services d'aide au logement pour assurer le maintien dans le logement et une plus grande autonomie des gens et pour favoriser l'inclusion sociale.

- c. Les contributions équivalentes totales exigées des PT peuvent provenir des gouvernements provinciaux ou territoriaux et/ou des municipalités, et jusqu'à 50 % peuvent provenir d'autres sources admissibles telles que les gouvernements autochtones régionaux, les organisations autochtones nationales, le secteur privé, les organismes de bienfaisance et les donateurs privés, en excluant la SCHL et les autres organismes fédéraux.
 - d. Les investissements des PT dans les logements sociaux et abordables qui ne sont pas visés par les exigences fédérales actuelles de contributions équivalentes et qui contribuent à la réalisation des résultats et cibles de la SNL pourraient être considérés comme des contributions équivalentes à partir du 1^{er} avril 2018
 - e. Les PT ne peuvent utiliser leurs investissements pour se conformer aux multiples exigences des contributions équivalentes (autrement dit, pas de double comptabilisation).
 - f. Si une province ou un territoire est incapable de verser une contribution équivalente au financement, sa part des fonds fédéraux pourrait être réaffectée ou versée par le gouvernement fédéral.
 - g. Les frais d'administration admissibles engagés seront reconnus comme du financement par contributions équivalentes, jusqu'à concurrence de 10 %.
- Les principes et exigences énoncés ci-dessus s'appliquent à l'**Allocation canadienne pour le logement**, sous réserve des modifications suivantes :
 - Les contributions équivalentes prendront la forme d'un soutien direct à l'abordabilité pour les ménages et les particuliers;
 - Les contributions équivalentes exigées des PT doivent provenir des PT et/ou des municipalités, à l'exclusion de la SCHL et des autres organismes fédéraux.
 - Le **financement ciblé aux territoires pour le logement dans le Nord** n'exige pas de financement par contributions équivalentes.

Responsabilisation et présentation de l'information

- Les exigences suivantes relatives à la planification et à la présentation de l'information s'appliqueront à l'**Initiative canadienne de logement communautaire**, au **financement prioritaire aux PT**, à l'**Allocation canadienne pour le logement** et au **financement ciblé aux territoires pour le logement dans le Nord** :

Plans d'action

- a. Les PT publieront des plans d'action triennaux précisant comment tous les fonds fédéraux accordés aux PT sont ou seront utilisés, y compris ceux pour la protection, la réparation et la régénération des logements sociaux, comprenant les logements sociaux destinés aux Autochtones en milieu urbain, le soutien accordé en réponse aux autres priorités des PT en matière de logement, y compris les investissements dans la réparation et la construction de logements, la création d'une nouvelle Allocation canadienne pour le logement et le financement ciblé aux territoires pour le logement dans le Nord.
- b. Les plans d'action tiendront compte des efforts accomplis pour moderniser les logements sociaux, y compris des mesures prises pour assurer la progression vers une plus grande inclusion sociale, vers un environnement durable et la

viabilité financière, et de l'amélioration de l'état des logements sociaux existants. De plus, à plus long terme, les plans d'action envisageront l'intégration de l'Allocation canadienne pour le logement et des soutiens existants axés sur les projets comme moyen d'appuyer la transformation du logement social.

- c. Les plans d'action bénéficieront de la collaboration avec les municipalités et d'autres intervenants en tenant compte des caractéristiques démographiques, sociales et économiques de chaque administration.
 - d. Les plans d'action PT établiront également des cibles annuelles pour les résultats et les indicateurs au cours de la période de planification de trois ans.
 - e. Des indicateurs et des objectifs additionnels liés à l'Allocation canadienne pour le logement seront élaborés dans le cadre d'ententes bilatérales.
 - f. Les PT fourniront des rapports d'étape à la SCHL tous les six mois sur les éléments du plan d'action décrits ci-dessus, qui feront partie des évaluations régulières de la SNL.
- Les incidences des investissements dans le logement peuvent prendre beaucoup de temps avant de se manifester, particulièrement dans le Nord. Au fur et à mesure que les données sur les ensembles deviendront disponibles, à la mi-année et annuellement, à compter de la fin de 2019-2020, les PT présenteront des rapports sur les investissements dans le cadre de la SNL en utilisant les indicateurs suivants :
 - a. le nombre de ménages n'ayant plus de besoins en matière de logement, déclaré par subvention aux ensembles ou aide versée aux ménages pour améliorer l'abordabilité des logements, par type de logement, y compris les logements sociaux;
 - b. le montant total engagé et dépensé, déclaré par type d'intervention, plus particulièrement la construction, la réparation ou le renouvellement et l'aide à l'abordabilité;
 - c. le nombre de logements renouvelés, déclaré par type de logement, et classé selon le type d'intervention, en particulier la réparation, le renouvellement ou la revitalisation, ainsi que, le cas échéant, par programme de logement ciblé;
 - d. le nombre de logements neufs, classés par type de logement et, le cas échéant, selon le programme de logement ciblé;
 - e. le nombre de ménages bénéficiant de l'Allocation canadienne pour le logement qui ne font plus face à des problèmes d'abordabilité du logement;
 - f. le nombre d'ensembles neufs qui ont réussi à réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre;
 - g. le nombre de gros projets de réparation et de renouvellement d'ensembles qui ont réussi à réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre;
 - h. le nombre et le pourcentage de logements neufs, réparés, renouvelés et revitalisés qui sont considérés comme étant accessibles au sens du code du bâtiment local ou national et, lorsque cela s'applique, selon le programme de logement ciblé.
 - La SCHL communiquera les résultats par ensemble (ensembles neufs ou visés par des travaux importants de réparation ou de renouvellement d'au moins 1 million de dollars) ainsi qu'à l'échelle provinciale ou territoriale et nationale. Le gouvernement fédéral rendra publics des renseignements sur les ensembles dans les limites du respect de la protection de la vie privée.

- La création d'emplois et le développement économique seront également surveillés, mais des objectifs ne seront pas fixés à cet égard. Pour les ensembles de logements dont les coûts admissibles dépassent 10 millions de dollars, des rapports semestriels seront publiés pour fournir des informations sur la création d'emplois, réelle et anticipée, pour des groupes ciblés dans la planification et la construction en nombre d'heures de travail, sur l'attribution de contrats à des petites et moyennes entreprises, sur la formation locale et sur le perfectionnement de la main-d'œuvre.
- La SNL tient compte de l'équité entre les genres et de la diversité dans le cadre de ses programmes afin de veiller à ce que ceux-ci entraînent les meilleurs résultats possible pour les Canadiens et de veiller à ce que les Canadiens ne soient pas affectés négativement en raison de leur genre ou d'autres facteurs liés à l'identité. Ainsi, les incidences selon les genres et la diversité seront surveillées et feront l'objet de rapports, le cas échéant; cependant, il n'y aura pas de cibles établies ni de mesures à cet égard.
- De plus, au moyen de données recueillies lors de sondages, le gouvernement fédéral publiera des données sur les besoins en matière de logement, les conditions de logement et les indicateurs sociaux, économiques et environnementaux à l'échelle provinciale, territoriale et nationale. Les PT seront informés à l'avance des résultats qui les concernent.
- Des ententes bilatérales particulières à chaque PT porteront sur les rapports détaillés et les échanges d'informations et de données.

Financement

- Les descriptions générales suivantes sont fournies pour chacune des catégories de financement de la SNL visées par le présent cadre. Les affectations de fonds spécifiques et d'autres détails propres aux PT seront décrits dans les ententes bilatérales.

Initiative canadienne de logement communautaire

- Du financement à long terme et prévisible sera fourni aux PT pour préserver et régénérer les logements sociaux et en accroître le nombre au moyen d'une aide continue aux fournisseurs de logements sociaux offrant des logements subventionnés aux Canadiens à faible revenu, y compris des logements sociaux destinés aux Autochtones en milieu urbain.
- Les PT peuvent affecter ces fonds de la manière qui répond le mieux aux besoins du secteur du logement communautaire³, par exemple, pour augmenter le nombre de logements ou déterminer les logements à maintenir et à régénérer ainsi que fixer le niveau de financement approprié pour un logement en particulier, pourvu que les principes de financement soient respectés (à savoir que les ménages reçoivent une aide à l'abordabilité adéquate). De plus, les fonds doivent être investis dans le secteur du logement communautaire ou public.
- Les projets doivent également respecter les principes généraux de la SNL et contribuer aux résultats de celle-ci.
- Les PT veilleront également à éviter qu'une perte nette de logements pour Autochtones en milieu urbain ne survienne et à améliorer l'état des logements préservés en les réparant ou en finançant le remplacement d'immobilisations. Tous les logements bénéficieront d'une aide à l'abordabilité adéquate.
- Les PT pourront affecter les fonds provenant de gains d'efficacité (les fonds pouvant être affectés à l'exploitation augmenteront à mesure que la viabilité des ensembles de logements sociaux s'accroîtra, parce que les prêts hypothécaires auront été remboursés, que de meilleures techniques de gestion seront appliquées, etc.) à d'autres priorités des PT pour améliorer l'abordabilité, construire ou réparer des logements.

Soutien des priorités des PT

- Un financement des priorités des PT est disponible de 2019-2020 à 2026-2027 pour répondre aux besoins et priorités des régions relativement à la construction ou à la réparation de logements sociaux ou abordables et à l'aide à l'abordabilité.
- Le financement des priorités des PT diminuera progressivement jusqu'en 2027-2028 afin de prioriser le financement de l'Allocation canadienne pour le logement, qui sera introduite en 2020-2021.
- Pour optimiser les résultats, la répartition du financement entre l'Allocation canadienne pour le logement et les priorités des PT sera mutuellement examinée tous les trois ans.

³ La vision du logement communautaire est la création de logements (notamment les logements sans but lucratif, coopératifs ou publics) qui est guidée par des principes communs énoncés dans la Stratégie nationale sur le logement pour assurer le soutien de systèmes modernes, efficaces et efficaces qui encouragent l'inclusion sociale et qui sont économiquement et socialement durables.

Allocation canadienne pour le logement

- Les PT auront la possibilité de créer conjointement avec le gouvernement fédéral une Allocation canadienne pour le logement à contributions équivalentes, qu'ils se chargeront de verser à compter de 2020-2021 et qui tiendra compte de la situation et des circonstances individuelles des PT et qui sera conforme aux principes de la SNL. Par exemple, l'allocation sera versée à des ménages ou à des personnes seules, elle sera adaptée à chaque ménage, elle sera alignée sur les principes et buts de la SNL (réduire les graves besoins en matière de logement, etc.) et elle assurera une protection contre les effets inflationnistes par diverses mesures, par exemple en étant versée en priorité à ceux qui vivent dans des logements communautaires ou en devenant progressivement transférable.

Financement ciblé pour le logement dans le Nord

- Les territoires recevront un financement ciblé pour tenir compte de leurs besoins particuliers. Ce financement ne prévoit pas de contributions équivalentes, mais, comme pour tous les investissements PT, il devra s'aligner sur les principes et les autres exigences de financement, comme la présentation de plans d'action triennaux et de rapports.

SCHL – ONTARIO

ENTENTE BILATÉRALE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT DE 2017

ANNEXE G : PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT RÔLE DU MINISTRE DU LOGEMENT DE L'ONTARIO (MLO) DANS LES PROGRAMMES DE LA SNL ADMINISTRÉS PAR LA SCHL

1. La présente Annexe G s'applique aux Programmes fédéraux de la Stratégie nationale sur le logement administrés par la SCHL, qui sont les suivants :

INITIATIVE
Fonds national de co-investissement pour le logement
Programme des terrains fédéraux

2. À des fins de coopération et d'efficacité, la SCHL et le MLO doivent établir un comité de hauts fonctionnaires (le « Comité ») qui se penchera sur le rôle du MLO dans les Programmes fédéraux de la SNL administrés par la SCHL.
3. La composition et le mandat du Comité seront précisés dans un cadre de référence qui doit être accepté par la SCHL et le MLO, mais devra traiter des éléments suivants, selon le cas :
- a. Portée du rôle du MLO dans un Programme fédéral de la SNL.
 - b. Méthode d'établissement des priorités et d'évaluation des demandes faites au MLO.
 - c. Établissement de sous-comités au besoin, y compris en ce qui a trait à la sélection des projets.
 - d. Examen annuel des procédures opérationnelles du Comité et de tout sous-comité afin de prendre les mesures correctives nécessaires. Cela peut se faire soit en modifiant les procédures relevant du Comité soit en formulant des recommandations aux Parties.
 - e. Toute autre question que le Comité choisit de traiter d'un commun accord.
 - f. Tout rôle de municipalités, gestionnaires de services ou autres personnes ou entités.

4. Le Comité décide de son propre fonctionnement.
5. La SCHL et le MLO s'entendront sur l'étendue des échanges de renseignements concernant les demandeurs.
6. Il est entendu que les Programmes fédéraux de la SNL administrés par la SCHL dont il est question au point 1 ci-dessus reçoivent un financement distinct et sont administrés par la SCHL à l'extérieur de la présente Entente. Ces programmes sont assujettis aux lignes directrices, aux procédures et aux protocoles de communication établis par le gouvernement fédéral pour les programmes de la Stratégie nationale sur le logement.

ANNEXE XIX

MARIO POLÈSE
Professeur émérite à l'Institut national de la
recherche scientifique

Marché du logement montréalais :
deux réalités opposées

Marché du logement montréalais : deux réalités opposées

<https://www.lapresse.ca/debats/opinions/201909/24/01-5242659-marche-du-logement-montrealais-deux-realites-opposees.php>

PHOTO ROBERT SKINNER, ARCHIVES LA PRESSE

« Le défi est de réparer le vide dans le logement social, responsabilité de l'État, tout en assurant que le marché privé continue à fonctionner efficacement », résume Mario Polèse.

Des consultations publiques commenceront bientôt sur le Règlement pour une métropole mixte, mieux connu sous le libellé « règlement 20/20/20 », en référence à l'obligation des promoteurs d'inclure des logements sociaux, abordables et familiaux dans les mêmes proportions pour tout nouveau projet résidentiel de 50 unités et plus.

Publié le 25 septembre 2019 à 15h00



MARIO POLÈSE

PROFESSEUR ÉMÉRITE À L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Dans les prochaines lignes, nous regarderons brièvement le marché du logement montréalais – fonctionne-t-il bien ? – pour ensuite, dans un prochain texte, examiner les effets possibles du règlement 20/20/20.

Trouver un logement à Montréal ces jours-ci est un défi, surtout pour les ménages à faible revenu. Les taux d'inoccupation frôlent les 2 % et même plus bas. Le FRAPRU (Front d'action populaire en réaménagement urbain) et d'autres groupes n'ont pas tort

de sonner l'alarme et de réclamer l'intervention des pouvoirs publics. Encore faut-il bien identifier le problème.

Offre et demande

La disponibilité et les prix des logements sont le reflet à tout moment d'un jeu d'offre et de demande. Si l'offre (de logement) ne suit pas la demande – assez rapidement et en quantité suffisante –, le résultat sera une rareté de logements comme celle que Montréal connaît actuellement, avec des pressions haussières sur les prix.

Regardons d'abord la demande. L'économie montréalaise tourne à pleine vapeur. C'est une bonne nouvelle, mais qui se traduit par de nouveaux résidents (115 000 de plus sur l'île depuis 2011) auxquels il faut ajouter des populations flottantes : touristes, hommes et femmes d'affaires...

L'arrivée d'Airbnb et d'autres plateformes de location en ligne est venue ajouter des pressions additionnelles de demande d'espace, notamment dans des quartiers centraux. L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a récemment adopté un règlement visant à limiter la location des résidences en ligne. Cependant, le niveau local possède peu d'outils pour encadrer la demande.

Passons à l'offre de logement, nerf de la guerre et objet du règlement 20/20/20. La performance de Montréal est loin d'être mauvaise. La dernière publication de l'Observatoire Grand Montréal de la CMM (bulletin *Perspective Grand Montréal* n° 39) trace un portrait détaillé de l'évolution du marché.

Les mises en chantier à Montréal (ville et région) continuent de croître à un bon rythme avec une accélération depuis 2012, notamment pour les logements locatifs : 27 000 mises en chantier pour 2016-2018. Le résultat se voit dans les prix. Montréal a réussi à largement éviter les flambées de prix qui font le malheur des ménages d'autres villes, incapables de se loger sans faire des sacrifices démesurés. Bien sûr, tout Montréalais (surtout acheteur ou locataire) aimerait que les prix soient encore plus bas, mais les Montréalais demeurent choyés en comparaison à d'autres villes.

Les données sont bien connues. Les prix pour un logement comparable sont en gros la moitié de Toronto. Montréal reste l'une des villes les plus abordables en Amérique du Nord.

Chiffre révélateur, presque 20 % des ménages locataires des classes moyennes et supérieures à Toronto se trouvent à consacrer 30 % de leur revenu au logement, contre 9 % à Montréal. Ménages à faible revenu à part (qui méritent une attention particulière), le logement reste, somme toute, abordable pour la grande majorité des Montréalais.

De plus, cette relation ne semble pas être menacée, du moins pas pour le moment. Selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le revenu médian des ménages locataires a augmenté plus rapidement que le loyer médian au cours des 10 dernières années.

Où donc est le problème ?

La réponse se trouve du côté des logements « subventionnés » (ou logement social), logements en coopérative ou construits par des OBNL d'habitation, financés par des programmes comme AccèsLogis.

Les mises en chantier des logements financés par des fonds publics ont systématiquement diminué depuis une décennie.

Il se construisait encore 1400 unités en 2009 contre 773 en 2018. La part du logement social dans les mises en chantier locatives est tombée de 31 % en 2007-2009 à 8 % en 2016-2018.

Il y a plusieurs raisons au sous-financement du logement social, notamment une belle chicane Ottawa-Québec dont les plus démunis paient le prix. Québec ne s'est toujours pas entendu avec Ottawa sur l'utilisation des fonds de la Stratégie nationale de logement mise en place par le gouvernement Trudeau en 2017, si bien que quelques centaines de millions dorment toujours dans les coffres de l'État.

Le marché montréalais du logement se caractérise, en somme, par deux réalités opposées. D'un bord, un marché privé qui réussit, somme toute, à livrer des logements abordables pour la grande majorité et, de l'autre bord, un secteur public qui ne répond pas aux attentes au titre du logement social.

Le défi, donc, est de réparer le vide dans le logement social, responsabilité de l'État, tout en assurant que le marché privé continue à fonctionner efficacement et peut-être encore mieux. Le règlement 20/20/20 est-il le bon outil pour y arriver ? C'est que nous allons voir dans un prochain texte.

Le risque de rendre le logement
moins abordable

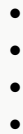
Le risque de rendre le logement moins abordable

<https://www.lapresse.ca/debats/opinions/201909/25/01-5242842-le-risque-de-rendre-le-logement-moins-abordable.php>

« Toute hausse du niveau des prix, ne serait-ce de 4 %, se traduira par un transfert de richesse au profit des propriétaires actuels au détriment des acheteurs et locataires futurs », prévient Mario Polèse.

Il serait difficile de prétendre que le marché montréalais du logement fonctionne mal, abstraction faite du sous-financement chronique du logement social*. Comparés à ceux d'autres villes, nos prix restent remarquablement abordables, un succès dont Montréal peut être fier.

Publié le 26 septembre 2019 à 15h00



MARIO POLÈSE

PROFESSEUR ÉMÉRITE À L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Ce succès montréalais n'est pas le fruit du hasard, mais de pratiques dont les marques de commerce sont le pragmatisme et la simplicité. À la différence d'autres grandes villes du continent, les édiles de Montréal ont eu la sagesse de ne pas imposer de charges de développement aux promoteurs.

Ces charges (de l'ordre de 36 000 \$ pour un appartement avec deux chambres à coucher et plus à Toronto) constituent dans les faits une taxe sur la construction qui se traduit par des prix plus élevés. Toutefois, l'effet le plus pernicieux réside dans leur caractère bureaucratique, la nécessité de souvent négocier des charges au cas par cas

(pour l'eau, la police, les loisirs, les transports, etc.) agissant alors comme un frein à la rapidité d'exécution.

Montréal a largement réussi à éviter ces dédales bureaucratiques dont le résultat est un marché du logement plus flexible avec des temps de réaction plus courts, régime qui a également favorisé la survie de petits entrepreneurs.

Le pragmatisme montréalais se voit aussi dans la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels adoptée par la Ville en 2005 et amendée en 2015.

En quelques mots, la Stratégie demande aux promoteurs de projets résidentiels de 100 logements et plus nécessitant une modification réglementaire majeure de réserver 15 % des espaces prévus pour des logements sociaux et 15 % pour des logements abordables. Le promoteur peut aussi choisir de verser une contribution financière.

Je ne veux pas entrer dans une analyse détaillée de la Stratégie ; elle peut sans doute être améliorée. Elle semble de toute évidence bien fonctionner, sans pour autant (évidemment) combler le vide laissé par le sous-financement public du logement social. Point majeur : les promoteurs touchés y ont adhéré, semble-t-il, sans grand problème, nonobstant son caractère purement incitatif, un signe, il faut le croire, de sain partenariat entre la Ville et le secteur privé. La recette montréalaise fait aujourd'hui école, citée comme modèle à suivre en matière d'inclusion et de logement abordable.

Pourquoi changer la recette ? C'est la question. Or, le règlement 20/20/20 ne s'arrête pas à vouloir bonifier la recette, il propose carrément un changement de philosophie en commençant par son caractère désormais obligatoire. Le changement se voit aussi dans son application désormais à tout nouveau projet de 50 logements et plus (100 avant), dont les projets conformes au zonage. Mais le changement majeur se trouve dans sa complexité d'application. Le promoteur aura désormais à naviguer dans une forêt réglementaire qui n'aura rien à envier à d'autres villes.

Je ne demande pas au lecteur de me croire sur parole. Je l'invite à consulter le document de la Ville.

Il y découvrira, par type d'édifice et de quartier, les barèmes pour les contributions au volet social et les loyers plafonds pour les logements abordables, ainsi que les jeux d'imbrication entre ces deux volets et le volet familial (d'où le 20/20/20).

À titre d'exemple, le quart des logements familiaux pourraient être englobés dans le logement abordable (20 %) pour faire 5 % de logements familiaux abordables. Les différents montages 20/20/20 semblent laisser beaucoup de place à la négociation (du moins, c'est ma lecture) et ne sont pas toujours faciles à suivre.

On ne peut pas pour autant accuser les artisans du règlement d'avoir fait un mauvais travail. Ils ont toute mon admiration. Ce n'est pas évident, faire un règlement qui fixe 60 % du contenu sans trop perturber le marché. Sa complexité était inévitable, inscrite dans la promesse politique 20/20/20. Les artisans du règlement ont fait appel à des études économétriques du CIRANO, boîte sérieuse, qui prévoient des effets haussiers possibles sur le prix (moyen) du logement à Montréal allant de zéro à 4 %. Ce sont des repères utiles, mais incomplets.

Les modélisations économétriques, aussi bien faites soient-elles, peuvent difficilement intégrer des effets possibles de dissuasion provoqués par la complexité des nouvelles démarches administratives.

Nous restons donc dans l'inconnu sur les impacts possibles sur l'offre de logement à moyen terme. Tout frein aura forcément un effet haussier sur le prix.

Pour conclure, le règlement 20/20/20, dans sa mouture actuelle, risque de rendre le marché du logement montréalais moins (pas plus) abordable, sans pour autant régler le problème du sous-financement public du logement social. La bonne recette pour produire des logements abordables est de faciliter la construction, non pas de la rendre plus compliquée. Ironie ultime : une politique en principe progressiste risque à terme de produire des effets inéquitables.

Toute hausse du niveau des prix, ne serait-ce que de 4 %, se traduira par un transfert de richesse au profit des propriétaires actuels au détriment des acheteurs et locataires futurs. Je me demande alors pourquoi j'écris ces lignes, heureux propriétaire d'une maison à NDG (hypothèque payée). En supposant une hausse de 4 %, le règlement me fera un cadeau de quelque 40 000 \$ non imposables.