



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

La formation de ménages et le parc de logements

Mise à jour de mai 2017

Ottawa, Canada
30 mai 2017
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport répond à la demande faite par l'honorable Elizabeth Marshall le 10 mai 2017 de faire le point sur le rapport publié par le DPB le 13 décembre 2016, qui s'intitulait « La formation de ménages et le parc de logements : une perspective stock-flux ». Il fournit une évaluation à jour de la formation des ménages et du parc de logements au Canada, ainsi que de nouvelles perspectives à moyen terme sur le secteur du logement.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Chris Matier a mis à jour le rapport de décembre 2016. Mostafa Askari et Tim Scholz ont fourni leurs commentaires. Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication. Pour plus de renseignements, veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	6
2. Formation des ménages et construction de logements	8
3. Parc de logements et taux d'inoccupation	10
4. Perspectives à moyen terme	14
Références	21
Notes	22

Résumé

Le présent rapport répond à la demande faite par l'honorable Elizabeth Marshall le 10 mai 2017 de faire le point sur le rapport publié par le DPB le 13 décembre 2016, qui s'intitulait « La formation de ménages et le parc de logements : une perspective stock-flux¹ ». Il comprend les données démographiques révisées de 2012 à 2016, ainsi que les projections jusqu'en 2021, et les données de 2016 sur la construction et l'investissement résidentiels. Les perspectives du secteur du logement ont aussi été mises à jour en tenant compte des *Perspectives économiques et financières* publiées par le DPB le 28 avril 2017².

Points importants

Nous évaluons ici la formation des ménages et le parc de logements au Canada et tentons d'évaluer le degré d'équilibre dans le secteur du logement, tant sur le plan des nouvelles unités d'habitation que de l'ensemble du parc de logements. Notre évaluation, toutefois, se fonde sur des données et des indicateurs nationaux sur le logement, ce qui peut masquer des écarts importants entre les régions. L'évaluation du secteur du logement à l'échelle régionale, ou de la région métropolitaine de recensement (RMR), dépasse la portée de notre rapport.

Ménage et formation de ménages

Comme dans le cadre des recensements, ménage s'entend d'une personne ou d'un groupe de personnes (autres que des résidents étrangers) occupant un logement privé et n'ayant pas de lieu habituel de résidence ailleurs au Canada. La formation des ménages représente le changement net dans le nombre de ménages.

- De 2012 à 2016, nous estimons qu'il s'est créé plus de ménages (nets) qu'il ne s'est construit de nouvelles unités d'habitation, renversant ainsi la tendance observée depuis 2001.
- Le renversement de cette tendance a contribué à réduire le taux d'inoccupation à l'échelle nationale, qui était très élevé, ce qui a donné lieu, en 2016, à un équilibre apparent sur le marché de l'habitation du point de vue de l'offre et de la demande globales en matière d'unités d'habitation.
- Les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017 du DPB font état d'un important déclin de l'investissement résidentiel – qui commencera au cours de la deuxième moitié de 2017 et qui se poursuivra jusqu'en 2019 – qui découle de la hausse des taux d'emprunt pour les ménages et de la décélération des prix des logements.
- D'après nos perspectives d'avril 2017, nous prévoyons qu'il se créera plus de nouveaux ménages que de nouvelles unités d'habitation jusqu'en 2021, ce qui fera reculer le taux d'inoccupation à l'échelle nationale sous sa moyenne historique à long terme.

Par rapport aux perspectives du secteur du logement que nous avons présentées dans notre rapport de décembre 2016, le nombre de nouveaux ménages a été revu à la hausse en raison de l'accroissement de la population, tandis que le nombre de nouvelles constructions a été revu à la baisse en raison de la hausse des coûts d'emprunt pour les ménages. Nous avons donc corrigé à la baisse nos perspectives du taux d'inoccupation à l'échelle nationale; tout porte désormais à croire que la demande liée au stock global d'unités d'habitation sera excédentaire de 2017 à 2021.

Taux de chefs de ménage

Le taux de chefs de ménage s'entend du rapport entre le nombre de chefs de ménage ou de soutiens de ménage et la population âgée de 15 ans et plus.

Nous tenons de nouveau à signaler que nos estimations de 2012 à 2021 sur la formation des ménages correspondent seulement à la demande de nouveaux logements associée à la conjoncture démographique. L'ajout des effets comportementaux (par le truchement de changements aux taux de chefs de ménage selon le groupe d'âge) pourrait avoir une incidence sur nos estimations sur la formation des ménages et le taux d'inoccupation à l'échelle nationale pendant cette période.

Contexte

Dans son *Étude économique du Canada 2016*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a constaté que la part de l'investissement résidentiel dans le PIB du Canada était parmi les plus élevées des pays de l'OCDE et qu'elle « semble plus forte que ne peut le justifier la croissance démographique sous-jacente » [TRADUCTION].

Investissement résidentiel

La mesure, par Statistique Canada, de l'investissement en construction résidentielle comporte trois éléments : l'investissement en construction résidentielle neuve, l'investissement en rénovation et les coûts d'acquisition. De 2010 à 2016, la construction résidentielle neuve a représenté un peu plus de 44 % de l'investissement résidentiel.

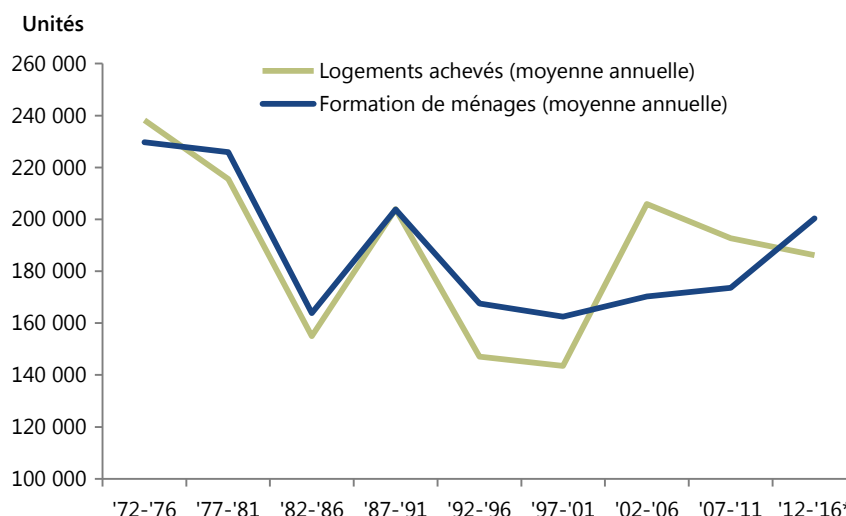
La part de l'investissement résidentiel dans l'économie est certes utile pour donner une idée de l'activité sur le marché du logement, mais il faut adopter une perspective plus large pour évaluer les déséquilibres – le nombre d'unités d'habitation par rapport aux prix – dans ce secteur. Nous étudions, dans le présent rapport, le « flux » de la construction résidentielle par rapport à son moteur fondamental, la formation des ménages, ainsi que dans le contexte du « stock » global d'unités d'habitation occupées et vacantes.

Formation des ménages et construction de logements

La Figure 1 du Résumé montre que le nombre moyen annuel de logements achevés a suivi de près la formation des ménages de 1972 à 1991. Toutefois, de 1992 à 2001, le nombre de nouveaux ménages a dépassé le nombre de nouvelles constructions. Cette dynamique s'est inversée de 2002 à 2011, lorsque la construction de logements a grimpé en flèche.

Figure 1 du Résumé

Formation des ménages et logements achevés



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement; Statistique Canada; directeur parlementaire du budget.

Note : * La formation des ménages de 2012 à 2016 est estimée en supposant que les taux de chefs de ménage selon les groupes d'âge sont demeurés inchangés par rapport aux niveaux de 2011.

Selon notre évaluation du nombre de ménages en 2016, la formation des ménages a dépassé la construction de nouvelles unités d'habitation de 2012 à 2016, renversant ainsi la tendance observée depuis 2001.

Parc de logements et taux d'inoccupation

L'évaluation des nouvelles constructions par rapport à la formation des ménages permet de mesurer les déséquilibres dans le « flux », tandis que la prise en compte du taux d'inoccupation total (c'est-à-dire le nombre d'unités vacantes à vendre ou à louer par rapport à l'ensemble du parc de logements) offre une perspective sur le « stock ».

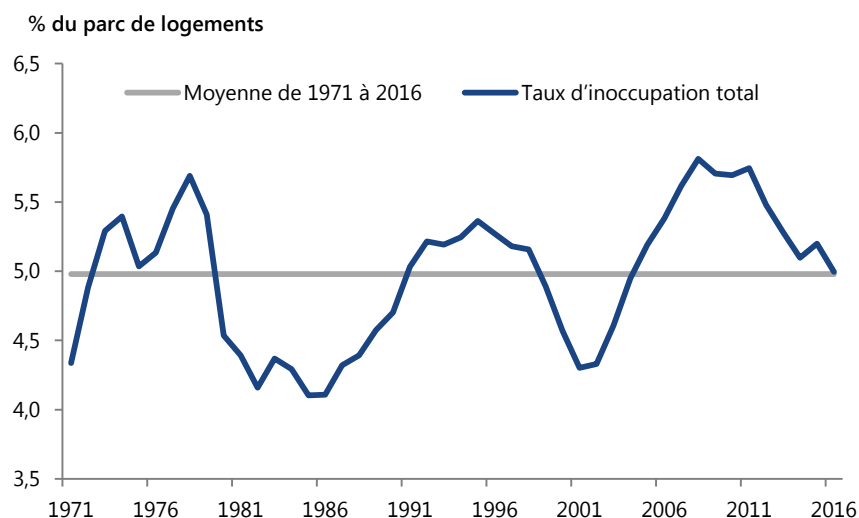
La Figure 2 du Résumé montre que, à l'échelle nationale, le taux d'inoccupation total est demeuré élevé au lendemain de la crise financière mondiale, de 2009 à 2011, alors que la construction de logements ralentissait et s'alignait sur la formation des ménages. En 2012, le taux d'inoccupation a commencé à enregistrer une forte baisse, se rapprochant de sa moyenne historique à long terme de 5 % en 2016, tandis que la construction de logements demeurait faible et le rythme de la formation de ménages s'accélérait.

Taux d'inoccupation total

Le taux d'inoccupation total représente le nombre d'unités d'habitation vacantes à vendre ou à louer par rapport au nombre total d'unités occupées et vacantes.

Figure 2 du Résumé

Taux d'inoccupation total de 1971 à 2016



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le taux d'inoccupation total comprend les unités d'habitation à vendre et à louer.

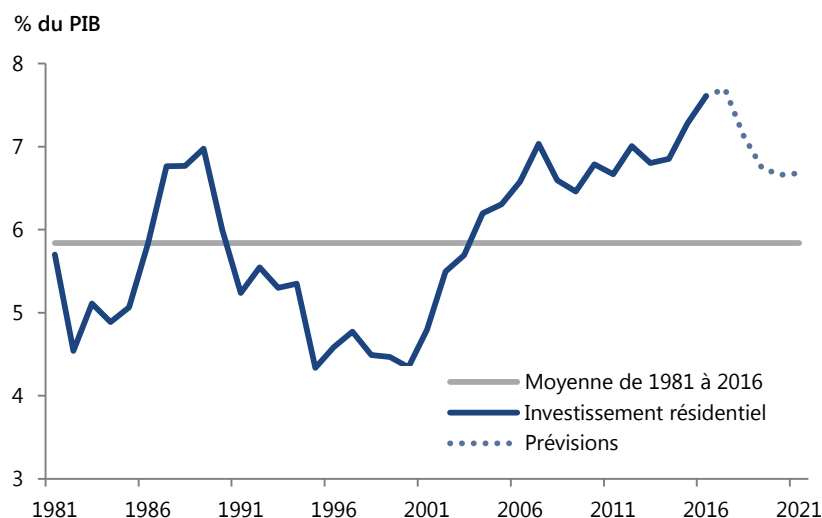
Par rapport à sa moyenne historique à long terme, le taux d'inoccupation que nous avons évalué en 2016 donne à penser qu'il existait un équilibre apparent sur le marché de l'habitation du point de vue de l'offre et de la demande globales en matière d'unités d'habitation. Ainsi, le déséquilibre observé entre les flux de la formation des ménages et des logements achevés de 2012 à 2016 a permis d'éliminer l'offre excédentaire dans l'ensemble du parc de logements.

Perspectives à moyen terme

Selon les *Perspectives économiques et financières* publiées par le DPB en avril 2017, la part de l'investissement résidentiel dans l'économie canadienne devrait atteindre un niveau record de 7,7 % du PIB en 2017, avant de diminuer à 6,7 % du PIB en 2019 (Figure 3 du Résumé). Le déclin prévu s'explique principalement par la faiblesse des volumes de l'investissement résidentiel, qui est attribuable à la hausse des taux d'emprunt pour les ménages et à la décélération des prix des logements.

Figure 3 du Résumé

Investissement résidentiel dans l'économie canadienne



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les prévisions portent sur la période allant de 2017 à 2021.

D'après ses perspectives d'avril 2017 relativement à l'investissement résidentiel, le DPB prévoit que 199 300 nouvelles unités d'habitation seront construites en 2017 et que ce nombre devrait diminuer à près de 172 000 unités en moyenne de 2019 à 2021. Il estime que le nombre de nouveaux ménages (net) est passé de 171 700 en 2015 à 209 100 en 2016 et qu'il connaîtra une baisse à 176 700 d'ici 2021.

Nous prévoyons que, jusqu'en 2021, le taux d'inoccupation total chutera sous sa moyenne historique à long terme, alors que le nombre de nouveaux ménages continuera d'être plus élevé que les ajouts nets au parc de logement. Cela laisse supposer que la demande sur le marché de l'habitation, tant pour ce qui est des nouvelles unités d'habitation que pour l'ensemble du parc de logements, est excédentaire.

1. Introduction

Investissement résidentiel

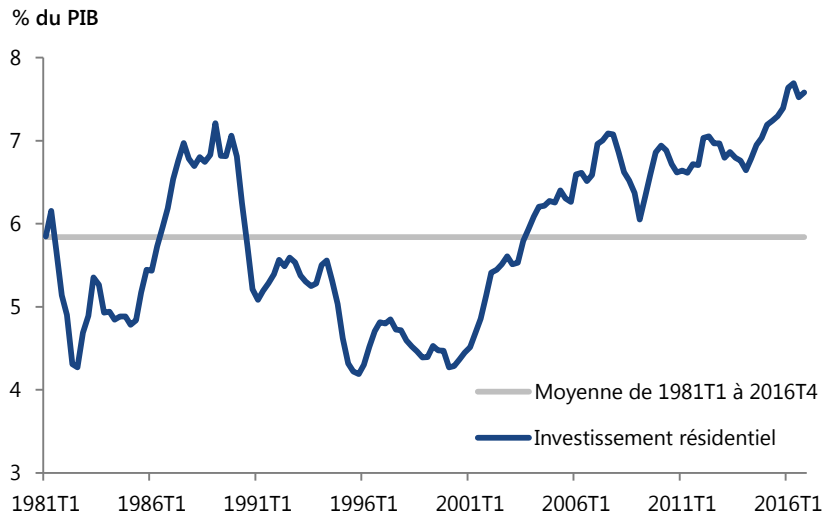
La mesure, par Statistique Canada, de l'investissement en construction résidentielle comporte trois éléments : l'investissement en construction résidentielle neuve, l'investissement en rénovation et les coûts d'acquisition. De 2010 à 2016, la construction résidentielle neuve a représenté un peu plus de 44 % de l'investissement résidentiel.

La part de l'investissement résidentiel dans l'économie canadienne a atteint un sommet inégalé de 7,7 % du produit intérieur brut (PIB), au deuxième trimestre de 2016 (Figure 1-1)³. Dans son *Étude économique du Canada 2016*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a constaté que la part de l'investissement résidentiel dans le PIB du Canada était parmi les plus élevées des pays de l'OCDE et qu'elle « semble plus forte que ne peut le justifier la croissance démographique sous-jacente⁴ » [TRADUCTION]. En outre, en 2013, une analyse⁵ de l'équipe du Fonds monétaire international (FMI) a conclu que :

la dernière fois que le ratio entre l'investissement résidentiel et le PIB a atteint 7 %, le secteur canadien du logement a traversé une longue période de stagnation. Les prix des logements et l'activité dans le secteur de la construction se situant actuellement à un sommet historique, un rajustement devrait se produire dans les prochaines années.

Figure 1-1

Part de l'investissement résidentiel dans l'économie



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Depuis le début des années 2000, la part de l'investissement résidentiel dans l'économie a augmenté de plus de 3 points de pourcentage du PIB en raison de la hausse des prix et de l'augmentation du « volume » (c'est-à-dire le niveau rajusté en fonction de l'inflation) de l'investissement⁶. La part de l'investissement résidentiel dans l'économie est demeurée supérieure à la moyenne historique à long terme de 5,8 % du PIB depuis la fin de 2003.

La hausse des niveaux de l'activité résidentielle déjà élevés suscite des craintes quant aux risques de construction excessive et d'offre excédentaire d'unités d'habitation. L'analyse réalisée par l'équipe du FMI en 2015 a déterminé qu'à la fin de 2013, le marché canadien du logement était en situation d'offre excédentaire de près de 0,5 % du parc de logements⁷. Depuis le début de 2014, l'augmentation du volume des investissements résidentiels est supérieure aux gains relatifs au PIB réel, ce qui donne à penser que le secteur du logement souffre de nouveau de déséquilibres.

La part de l'investissement résidentiel dans l'économie est certes utile pour donner une idée de l'activité sur le marché du logement, mais il faut adopter une perspective plus large pour évaluer les déséquilibres – le nombre d'unités d'habitation par rapport aux prix – dans ce secteur. Nous étudions, dans le présent rapport, le secteur du logement en adoptant une perspective stock-flux. Ainsi, nous examinons le flux de la construction résidentielle par rapport à son moteur fondamental, la formation des ménages, ainsi que dans le contexte du stock global d'unités d'habitation occupées et vacantes.

Notre évaluation, toutefois, se fonde sur des données et des indicateurs nationaux sur le logement, ce qui peut masquer des écarts importants entre les régions. L'évaluation du secteur du logement à l'échelle régionale, ou de la région métropolitaine de recensement (RMR), dépasse la portée de notre rapport. Cela dit, nous en fournissons une vue d'ensemble de 2017 à 2021 en nous fondant sur les *Perspectives économiques et financières* publiées par le DPB en avril 2017.

Structure du rapport

La section 2 du rapport présente l'évaluation de la formation des ménages et établit un lien avec les logements achevés. Ensuite, la section 3 fournit des évaluations sur le parc de logements et le taux d'inoccupation total des unités d'habitation. Enfin, dans la section 4, nous évaluons les perspectives à moyen terme de la formation des ménages et du taux d'inoccupation d'après les *Perspectives économiques et financières* publiées par le DPB en avril 2017.

2. Formation des ménages et construction de logements

Ménages et formation des ménages

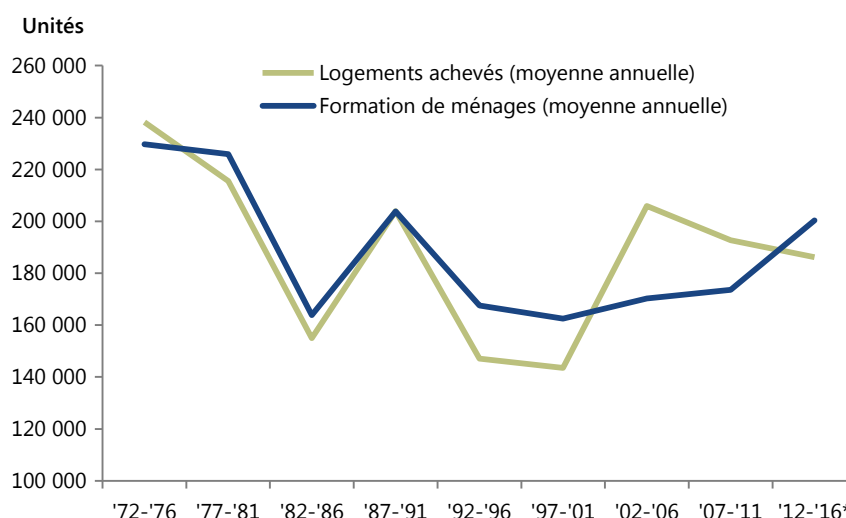
Comme dans le cadre des recensements, ménage s'entend d'une personne ou d'un groupe de personnes (autres que des résidents étrangers) occupant un logement privé et n'ayant pas de lieu habituel de résidence ailleurs au Canada. La formation des ménages représente le changement net dans le nombre de ménages.

Comme Lin (2016) et d'autres l'ont souligné, la tendance à l'égard de la formation des ménages est étroitement liée à celle de la construction résidentielle, puisque « le parc résidentiel doit s'accroître pour accueillir le nombre grandissant de ménages ». La formation des ménages est donc un point de repère utile pour mesurer l'activité dans le secteur de la construction résidentielle.

La Figure 2-1 montre que le nombre moyen annuel de logements achevés a suivi de près le nombre de ménages formés de 1972 à 1991. Toutefois, de 1992 à 2001, le nombre de nouveaux ménages a dépassé le nombre de nouvelles constructions. Cette dynamique s'est inversée de 2002 à 2011, lorsque la construction de logements a grimpé en flèche. Lewis (2013) fait observer qu'il est difficile d'expliquer de façon concluante l'écart entre la production d'habitations et la formation de ménages de 2002 à 2011. Cela dit, il indique que pendant cette période, le nombre d'habitations au Canada non occupées par des résidents habituels (c'est-à-dire les résidences vacantes et secondaires) s'est accru d'un chiffre qui correspond à peu près à la différence entre le nombre d'habitations achevées et le nombre de ménages créés durant cette période.

Figure 2-1

Formation des ménages et logements achevés



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement; Statistique Canada; directeur parlementaire du budget.

Note : * La formation des ménages de 2012 à 2016 est estimée en supposant que les taux de chefs de ménage selon le groupe d'âge sont demeurés inchangés par rapport à ceux de 2011.

Taux de chefs de ménage

Le taux de chefs de ménage s'entend du rapport entre le nombre de chefs de ménage ou de soutiens de ménage et la population âgée de 15 ans et plus.

Pour examiner l'évolution potentielle de la situation depuis 2011 et en l'absence des données du Recensement de 2016⁸, nous avons estimé le nombre de ménages formés en supposant que les taux de chefs de ménage selon le groupe d'âge étaient demeurés les mêmes qu'en 2011⁹. En conséquence, de 2012 à 2016, la formation des ménages s'explique seulement par les facteurs démographiques (c'est-à-dire l'accroissement démographique et le vieillissement de la population).

Selon nos prévisions démographiques, la formation de ménages a augmenté de 2012 à 2016 à, en moyenne, 200 400 nouveaux ménages (nets) par année. Au cours de la même période, la construction résidentielle a ralenti à, en moyenne, 186 100 unités par année. Certes, un déséquilibre demeure entre la formation de ménages et la construction résidentielle de 2012 à 2016, mais l'écart est plus petit (en termes absolus) par rapport à celui de 1991.

Tout comme la formation (nette) de ménages représente le « flux » du « stock » de ménages, les logements achevés représentent le principal flux du parc de logements. Dans la section qui suit, nous étudierons le parc de logements. Grâce à notre estimation des ménages et du parc de logements, nous évaluerons les déséquilibres dans le secteur du logement du point de vue des stocks.

3. Parc de logements et taux d'inoccupation

Comme Reynaud (2015) le constate, l'une des lacunes que présentent les indicateurs publics liés au logement est l'absence de données sur le parc de logements (nombre d'unités) après 2000. Cette absence de données s'explique par le fait que Statistique Canada a cessé de produire le Tableau 030-0001¹⁰.

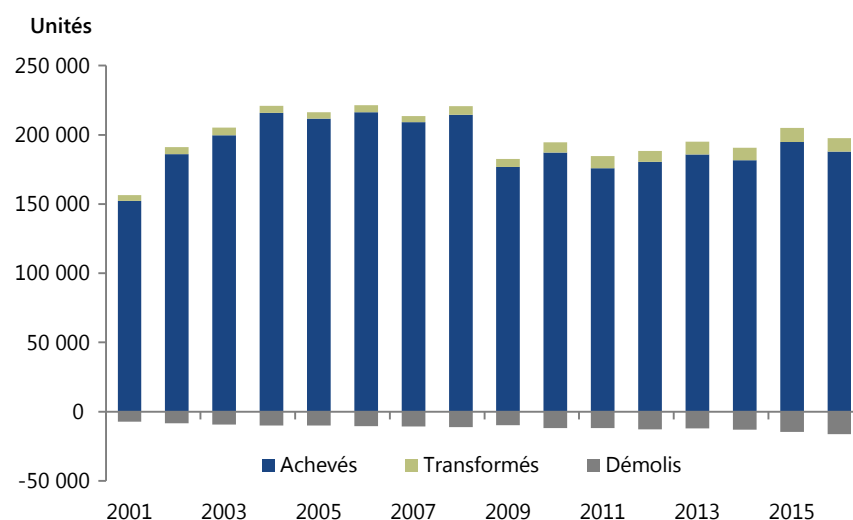
Un peu comme Reynaud (2015) l'a fait, nous avons estimé le parc de logements annuel après 2000 en extrapolant le nombre d'unités à partir des flux annuels de logements achevés, transformés¹¹ (c'est-à-dire les « unités additionnelles de logements créées à partir d'anciens immeubles non résidentiels ou d'autres types¹² d'immeubles résidentiels ») et démolis¹³. L'équation suivante décrit l'évolution du parc de logements :

$$\text{Parc de logements}_t = \text{Parc de logements}_{t-1} + \text{Logements achevés}_t + \text{Logements transformés}_t - \text{Logements démolis}_t$$

D'après notre extrapolation, nous estimons que le parc de logements a augmenté de 3,0 millions d'unités, passant de 11,9 millions d'unités en 2000 à 14,9 millions d'unités en 2016¹⁴. La Figure 3-1 montre la contribution au parc de logements des flux annuels de logements achevés, transformés et démolis. Il n'est pas étonnant que les logements achevés soient la source la plus importante des ajouts au parc de logements, les démolitions neutralisant de loin les augmentations attribuables aux transformations.

Figure 3-1

Contributions au parc de logements



Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement; Statistique Canada; directeur parlementaire du budget.

Taux d'inoccupation total

Le taux d'inoccupation total représente le nombre d'unités d'habitation vacantes à vendre ou à louer par rapport au nombre total d'unités occupées et vacantes.

L'ancienne série de Statistique Canada sur le parc de logements comprenait aussi une ventilation selon le mode d'occupation, c'est-à-dire selon que le logement est occupé ou vacant. Les unités vacantes comprennent les unités à vendre ou à louer. On obtient le taux d'inoccupation total en calculant le nombre d'unités vacantes par rapport au parc de logements. Comme le CBO (2008) le fait observer, le taux d'inoccupation :

« est une mesure clé de l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du logement. Un taux d'inoccupation faible montre que la demande est excédentaire, ce qui stimule la construction. En revanche, un taux d'inoccupation élevé montre que l'offre est excédentaire, ce qui ralentit la construction » [TRADUCTION].

Ainsi, l'évaluation de la construction résidentielle par rapport à la formation des ménages permet de mesurer les déséquilibres dans le flux, tandis que la prise en compte du taux d'inoccupation total offre une perspective sur le stock. Par exemple, toutes choses étant égales, s'il y avait plus de nouvelles constructions que de nouveaux ménages, il pourrait y avoir une construction excessive de logements. Toutefois, le potentiel de construction excessive serait diminué si tel était le cas dans le contexte d'un taux d'inoccupation relativement faible.

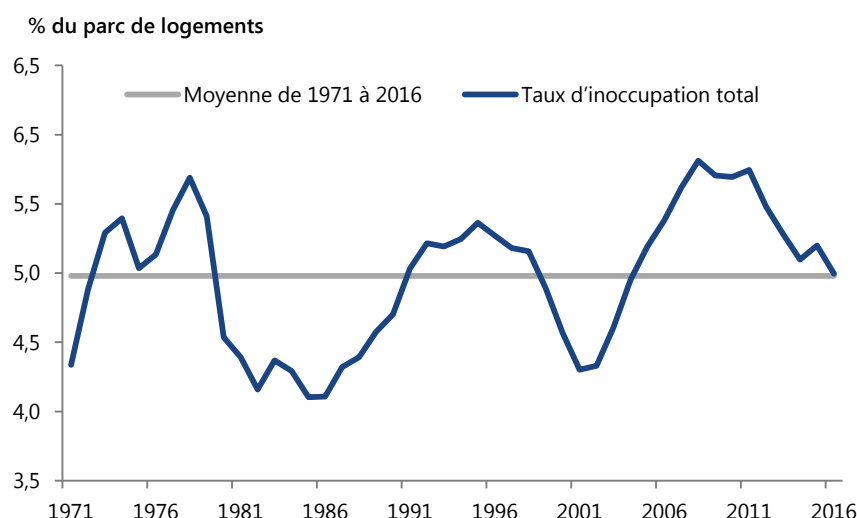
Pour déterminer s'il existe des conditions de construction excessive sur le marché du logement, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) recourt au taux d'inoccupation des logements locatifs et au nombre de logements en copropriété achevés et invendus par tranche de 10 000 habitants¹⁵. Bien que ces indicateurs puissent aussi exprimer des déséquilibres dans le marché du logement, ils ne sont pas aussi exhaustifs que le taux d'inoccupation total. Par exemple, le taux d'inoccupation des

logements locatifs exclut les unités à vendre, et le nombre d'unités achevées, mais invendues, représente seulement les unités construites récemment et constitue ainsi une mesure fondée sur le flux.

Grâce à notre estimation du parc de logements et des unités occupées, nous pouvons appliquer le taux d'inoccupation de Statistique Canada après 2000¹⁶. La Figure 3-2 montre que le taux d'inoccupation total a chuté de 4,6 % en 2000 à un creux presque record de 4,3 % en 2001, avant d'atteindre un sommet de 5,8 % en 2008 au moment où il y avait plus de nouvelles constructions que de nouveaux ménages. Le taux d'inoccupation est demeuré élevé au lendemain de la crise financière mondiale, de 2009 à 2011, alors que la construction résidentielle a ralenti et s'est alignée sur la formation des ménages. En 2012, le taux d'inoccupation a commencé à décliner de façon marquée, se rapprochant de sa moyenne historique à long terme (1971-2016) de 5 % en 2016, alors que la construction résidentielle est demeurée faible et que le rythme de formation des ménages s'est accéléré.

Figure 3-2

Taux d'inoccupation total de 1971 à 2016



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Comme Reynaud (2015) le fait observer, « la différence entre le taux d'inoccupation et sa moyenne historique est une mesure du déséquilibre dans le parc de logements¹⁷ » [TRADUCTION]. Par rapport à sa moyenne historique à long terme, le taux d'inoccupation que nous avons estimé en 2016 donne à penser qu'il existait un équilibre apparent sur le marché de l'habitation du point de vue de l'offre et de la demande globales en matière d'unités d'habitation. Ainsi, le déséquilibre observé entre les flux de la formation des ménages et des logements achevés de 2012 à 2016 a permis d'éliminer l'offre excédentaire dans l'ensemble du parc de logements.

Nous tenons toutefois à signaler que nos estimations de 2012 à 2016 sur la formation des ménages correspondent seulement à la demande de nouveaux logements associée à la conjoncture démographique. L'ajout des effets comportementaux (c'est-à-dire les changements aux taux de chefs de ménage selon le groupe d'âge) pourrait influencer nos estimations relatives à la formation des ménages et le taux d'inoccupation total pendant cette période.

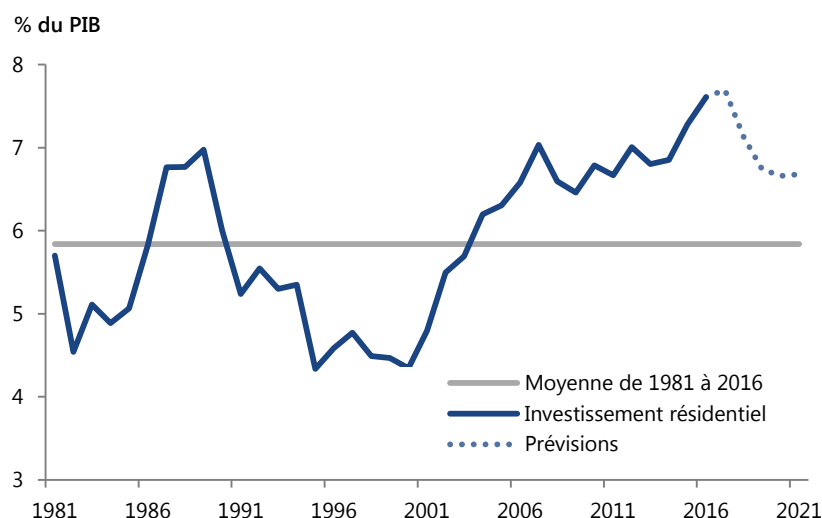
4. Perspectives à moyen terme

Les plus récentes données et nos estimations laissent entendre qu'il existait un équilibre apparent de l'offre et de la demande globales en matière d'unités d'habitation en 2016. Toutefois, compte tenu des récentes préoccupations exprimées sur le niveau élevé de l'investissement résidentiel dans l'économie canadienne, il est utile d'évaluer les perspectives à moyen terme de ce type d'investissement et du parc de logements.

Selon les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017 publiées par le DPB, la part de l'investissement résidentiel dans l'économie canadienne devrait atteindre un niveau record de 7,7 % du PIB en 2017, avant de diminuer à 6,7 % du PIB en 2019 (Figure 4-1). Le déclin prévu s'explique par la faiblesse des volumes d'investissement résidentiel par rapport au PIB réel et non par la faiblesse des prix de l'investissement résidentiel.

Figure 4-1

Perspectives à moyen terme de l'investissement résidentiel



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

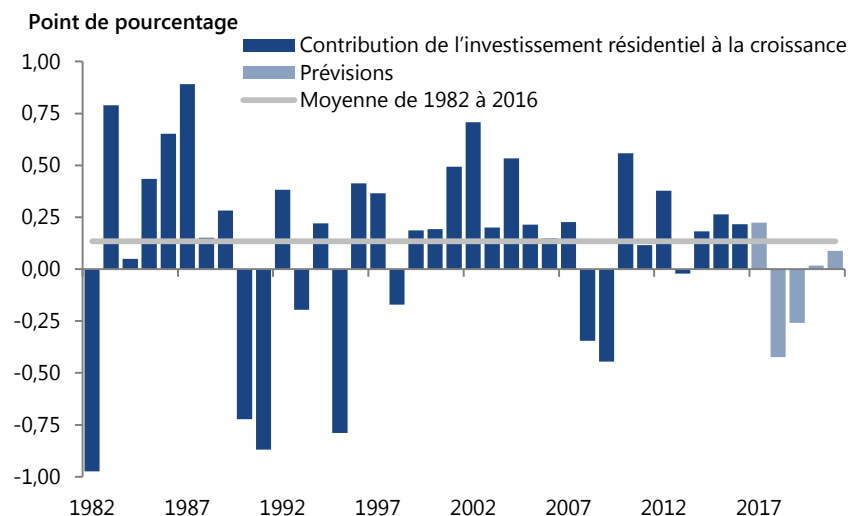
Note : Les prévisions portent sur la période allant de 2017 à 2021.

Selon les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017 du DPB, le niveau de l'investissement résidentiel (sur le plan du volume) devrait diminuer de 10 % entre le sommet qui sera atteint au cours du deuxième trimestre de 2017 et le premier trimestre de 2019. Pour mettre cet ajustement en contexte, il est utile d'examiner la contribution de l'investissement résidentiel à la croissance du PIB réel dans le temps et par rapport aux prévisions (Figure 4-2). La faiblesse de l'investissement résidentiel de 2018 à 2019, prévue dans les *Perspectives économiques et financières* d'avril du DPB, se compare en grande partie à l'effondrement de

ce type d'investissement observé en 2008 et en 2009, pendant la crise financière mondiale. Or, contrairement à la reprise observée en 2010, nous ne prévoyons pas de reprise semblable en 2020.

Figure 4-2

Contribution de l'investissement résidentiel à la croissance du PIB réel

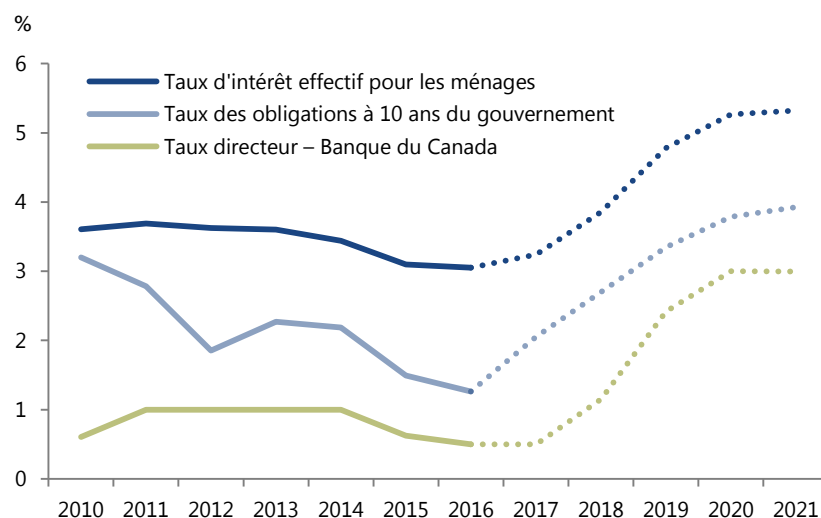


Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les prévisions portent sur la période allant de 2017 à 2021.

La faiblesse prévue dans nos perspectives sur l'investissement résidentiel est grandement attribuable à la hausse des taux d'emprunt pour les ménages et à la décélération des prix des logements. Selon les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017 du DPB, le taux d'emprunt effectif pour les ménages devrait passer d'un plancher record de 3 % en 2016 à 5 % d'ici la fin de 2019, pour atteindre la moyenne de 5,3 % jusqu'en 2021 (Figure 4-3)¹⁸.

Figure 4-3 Perspectives des taux d'intérêt du DPB



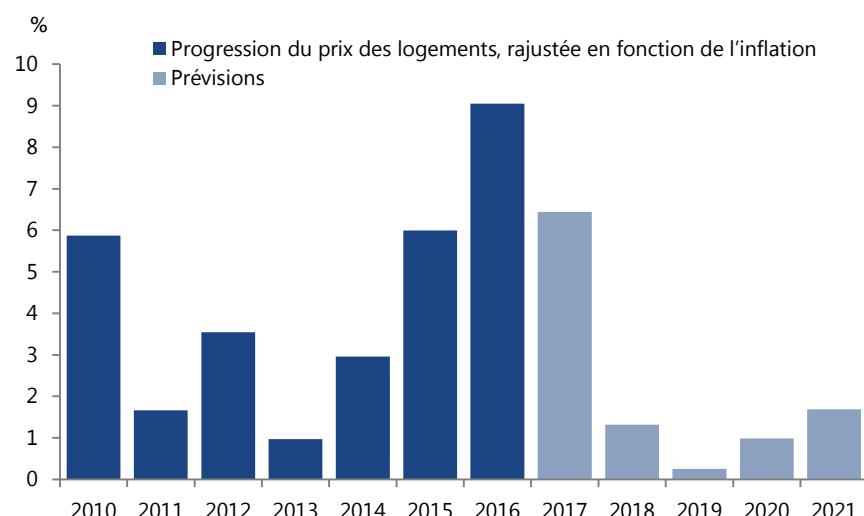
Sources : Statistique Canada, Banque du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Au cours de la période historique, le taux d'emprunt effectif pour les ménages, qui provient de la Banque du Canada, représente la moyenne pondérée des taux d'intérêt de prêts hypothécaires et de prêts à la consommation. Les prévisions portent sur la période allant de 2017 à 2021.

Dans les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017, nous avons prévu que l'augmentation des prix des logements, rajustée en fonction de l'inflation, passera de 9 % en 2016 à 0,2 % en 2019 (Figure 4-4). Par la suite, nous prévoyons qu'elle s'accroîtra de 1,0 % et 1,7 % en 2020 et 2021 respectivement.

Figure 4-4

Augmentation des prix des logements, rajustée en fonction de l'inflation



Sources : Teranet/Banque Nationale du Canada; Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : La mesure, par le DPB, du prix des logements se fonde sur l'indice composite 11 Teranet/Banque Nationale du Canada. L'indice implicite du PIB est utilisé pour calculer le rajustement en fonction de l'inflation. Les prévisions portent sur la période allant de 2017 à 2021.

Dans ses perspectives d'avril 2017 sur l'investissement résidentiel, le DPB a intégré les mesures d'investissement dans le logement du budget de 2016¹⁹. Il n'a toutefois pas tenu compte explicitement des répercussions des changements apportés par le gouvernement aux règles de l'assurance hypothécaire et aux propositions relatives à l'impôt sur le revenu, annoncés le 3 octobre 2016²⁰.

Bien que nous n'ayons pas réalisé une analyse approfondie de ces mesures, nous estimons que ces dernières ne sont pas susceptibles de modifier significativement nos perspectives à moyen terme. Cela dit, selon la Banque du Canada, les effets des nouvelles mesures sont « très incertains », ce pourquoi elle a incorporé, dans ses perspectives d'octobre 2016, un choc de -0,3 % du PIB réel d'ici la fin de 2018²¹.

Le Tableau 4-1 présente une comparaison entre les perspectives d'avril 2017 du DPB en matière d'investissement résidentiel et celles présentées par la Banque du Canada dans son *Rapport sur la politique monétaire* d'avril 2017. Les perspectives du DPB à l'égard de la contribution de l'investissement résidentiel à la croissance économique de 2017 à 2019 sont plus faibles que celles de la Banque du Canada. En effet, le DPB prévoit un bien plus grand rajustement en 2018, l'investissement résidentiel retranchant 0,4 point de pourcentage à la croissance du PIB réel en 2018, par rapport à 0,0 point de pourcentage pour la Banque du Canada.

Tableau 4-1 Perspectives du DPB et de la Banque du Canada à l'égard de l'investissement résidentiel (contribution à la croissance du PIB réel)

	Point de pourcentage	Prévisions					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
DPB, avril 2017		0,2	0,2	-0,4	-0,3	0,0	0,1
Banque du Canada, avril 2017		0,2	0,3	0,0	-0,2	S.O.	S.O.

Sources : Banque du Canada et directeur parlementaire du budget.

Lorsqu'il a préparé ses *Perspectives économiques et financières*, le DPB n'a pas produit de prévisions détaillées sur le secteur du logement (c'est-à-dire des prévisions sur les logements achevés, les logements transformés, les logements démolis et le parc de logements). Ainsi, pour étudier l'évolution du secteur du logement à moyen terme, nous utilisons nos perspectives sur l'investissement résidentiel et établissons des prévisions sur les logements achevés et transformés²². Aussi, nous présumons que les démolitions demeureront à leurs niveaux actuels.

Nos perspectives à moyen terme sur la formation des ménages suivent la même démarche utilisée pour estimer le nombre de ménages après 2011, c'est-à-dire qu'elles prennent appui sur les prévisions démographiques et l'hypothèse selon laquelle les taux de chefs de ménage selon le groupe d'âge sont demeurés aux mêmes niveaux qu'en 2011²³. Le Tableau 4-2 résume nos prévisions pour le secteur du logement, qui se fondent sur les perspectives d'avril 2017 du DPB.

Tableau 4-2 Perspectives détaillées pour le secteur du logement

	Unités, en milliers	Prévisions					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Logements achevés		187,9	199,3	182,9	171,7	171,1	173,3
Logements transformés		9,6	10,2	9,3	8,8	8,7	8,9
Logements démolis		16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2
Formation de ménages		209,1	195,0	190,6	186,9	183,2	176,7

Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement; Statistique Canada; directeur parlementaire du budget.

Suivant les perspectives d'avril 2017 du DPB pour l'investissement résidentiel, nous prévoyons que le nombre de logements achevés augmentera à 199 300 unités en 2017, avant de diminuer à près de 172 000 unités, en moyenne, de 2019 à 2021.

Nous estimons que le nombre de nouveaux ménages (net) est passé de 171 700 en 2015 à 209 100 en 2016 et qu'il connaîtra une baisse à 176 700 d'ici 2021.

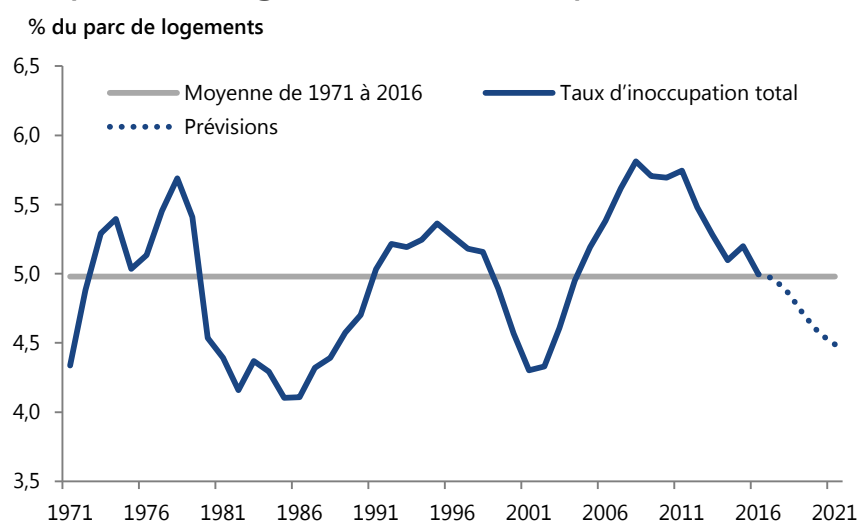
L'évolution du parc de logements est déterminée par les flux de logements achevés, transformés et démolis (voir la section 3). Si l'on présume que les logements occupés augmentent au rythme de la formation des ménages, nous pouvons déterminer de façon résiduelle le nombre d'unités vacantes et le taux d'inoccupation pendant la période visée par les prévisions.

La Figure 4-5 présente nos prévisions sur le taux d'inoccupation total, d'après les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017 du DPB. Nous prévoyons que, jusqu'en 2021, le taux d'inoccupation total chutera sous sa moyenne historique à long terme, alors que le nombre de nouveaux ménages continuera d'être plus élevé que les ajouts nets au parc de logements. Cela laisse supposer que la demande, tant pour ce qui est des nouvelles unités d'habitation que pour l'ensemble du parc de logements, est excédentaire.

Nous tenons toutefois à signaler que nos estimations sur la formation des ménages de 2012 à 2021 correspondent seulement à la demande de nouveaux logements associée à la conjoncture démographique. L'ajout des effets comportementaux (par le truchement de changements aux taux de chefs de ménage selon le groupe d'âge) pourrait avoir une incidence sur nos estimations sur la formation des ménages et le taux d'inoccupation à l'échelle nationale pendant cette période.

Figure 4-5

Perspectives à l'égard du taux d'inoccupation total



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les prévisions portent sur la période allant de 2017 à 2021.

Par rapport aux perspectives du secteur du logement que nous avons présentées dans notre rapport de décembre 2016 (qui se fondaient sur les *Perspectives économiques et financières* d'octobre 2016 du DPB), le nombre de nouveaux ménages a été revu à la hausse en raison de l'accroissement de la population, tandis que le nombre de nouvelles constructions a été revu à la baisse en raison de la hausse des coûts d'emprunt pour les ménages. Nous avons donc corrigé à la baisse nos perspectives à moyen terme du taux d'inoccupation à l'échelle nationale; tout porte désormais à croire que la demande liée au stock global d'unités d'habitation sera excédentaire de 2017 à 2021.

Références

Congressional Budget Office, *The Outlook for Housing Starts, 2009 to 2012*, Washington, 2008. Document consultable au : <https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/11-17-housingstarts.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Gabay, R., *Série sur les conditions de logement selon les données du Recensement de 2011 et de l'Enquête nationale auprès des ménages, Numéro 4 : Le parc de logements privés, 2006-2011*, Ottawa, 2015. Document consultable au : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/68324.pdf>.

Lewis, R., *Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 1 — Facteurs démographiques et construction résidentielle*, Ottawa, 2008. Document consultable au : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/65846.pdf>.

Lewis, R., *Série sur les conditions de logement selon les données du Recensement de 2011 et de l'Enquête nationale auprès des ménages : numéro 1, Facteurs démographiques et construction résidentielle, 1971-2011*, Ottawa, 2013. Document consultable au : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/67973.pdf>.

Lin, M., *Projections à long terme de la croissance des ménages – mise à jour 2015*, Ottawa, 2016. Document consultable au : <https://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/68533.pdf>.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Étude économique du Canada 2016*, Paris, 2016. Document consultable au : <http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Canada-synthese-OCDE-etude-economique-2016.pdf>.

Paciorek, A., *The Long and the Short of Household Formation*. Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series, Washington, 2013. Document consultable au : <https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2013/201326/201326pap.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Reynaud, J., *Is there an excess supply of housing in Canada?*, Canada 2012 IMF Article IV Consultation Selected Issues, Washington, 2013. Document consultable au : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1340.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Reynaud, J., *Gauging Housing Supply in Canada: A Stock Approach*, Document de travail du FMI WP/15/128, Washington, 2015. Document consultable au : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15128.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Notes

1. Document consultable au : <http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/Household%20Formation/Household%20Formation%20FR.pdf>.
2. Document consultable au : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/EFO%20April%202017/EFO_MAY2017_FR.pdf.
3. La mesure, par Statistique Canada, de l'investissement en construction résidentielle comporte trois éléments : l'investissement en construction résidentielle neuve, l'investissement en rénovation et les coûts d'acquisition, qui comprennent « la taxe de vente, les frais de développement de terrain et les services, ainsi que les frais d'étude de dossier pour fins d'assurance hypothécaire et la prime s'y rattachant ». Voir : http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=5016&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2.
4. Une synthèse de l'étude économique du Canada réalisée par l'OCDE en 2016 se trouve ici : <http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Canada-synthese-OCDE-etude-economique-2016.pdf>.
5. Voir le document produit en février 2013 sur les consultations de 2012 sur l'article IV avec le Canada, consultable au : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1341.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
6. Une décomposition logarithmique de l'augmentation de la part nominale de l'investissement résidentiel dans l'économie du premier trimestre de 2000 au quatrième trimestre de 2016 montre des contributions de taille semblable du prix relatif de l'investissement résidentiel (c'est-à-dire le prix de l'investissement résidentiel par rapport à l'indice de prix du PIB) et du volume de l'investissement résidentiel par rapport au PIB réel.
7. Voir Document de travail du FMI WP/15/128, *Gauging Housing Supply in Canada: A Stock Approach*, par Julien Reynaud. Document consultable au : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15128.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
8. Les données du Recensement de 2016 sur les ménages devraient être publiées le 2 août 2017.
9. Nous présentons, dans notre rapport de décembre 2016, une estimation du nombre de ménages au Canada de 1971 à 2011, ainsi qu'une décomposition de la croissance du nombre de ménages et des changements dans le taux de chefs de ménage global. Les données révisées n'ont aucune incidence sur ces estimations.

10. Comme Gabay (2015) le fait observer, Statistique Canada publie les données de recensement de l'ensemble des logements privés, ce qui donne une idée du parc de logements privés. Toutefois, ces données ne fournissent un aperçu du parc de logements que tous les cinq ans. En outre, Gabay (2015) fait état des préoccupations de l'organisme à l'égard de la qualité des données « sur les logements inoccupés et sur les logements occupés exclusivement par des résidents étrangers ou temporaires ».
11. À l'instar de Reynaud (2015), nous présumons que les transformations se sont produites au cours d'une année.
12. Cette définition provient de la description donnée par Statistique Canada à l'expression investissement résidentiel. Disponible au : http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=5016&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2.
13. Pour vérifier notre approche à l'égard de l'extrapolation des données sur le parc de logements, nous présentons, dans notre rapport de décembre 2016, une simulation dynamique du parc de logements de 1971 à 2000 en comparant la série simulée aux données observées au cours de cette période.
14. Nous semblons certes utiliser les mêmes données et la même méthodologie que Reynaud (2015) pour estimer le parc de logements et le taux d'inoccupation après 2000, mais nous obtenons des résultats différents. Malheureusement, nous ne sommes pas en mesure de concilier les différences, puisque l'auteur ne peut nous fournir ses données et ses calculs sous-jacents.
15. La SCHL publie une *Évaluation du marché de l'habitation* chaque trimestre, qui vise à « déterminer la présence de signes de conditions problématiques sur le marché de l'habitation national et sur celui de 15 régions métropolitaines de recensement (RMR) ». La plus récente évaluation (deuxième trimestre de 2017) se trouve ici : https://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/esub/68458/68458_2017_Q02.pdf?lang=fr.
16. Nous présentons, dans notre rapport de décembre 2016, des renseignements détaillés sur la construction de logements occupés et vacants après 2000.
17. Reynaud (2015) estime certes l'offre excédentaire de logements en fonction de la moyenne historique du taux d'inoccupation, mais il réalise aussi une analyse par modèle en vue d'intégrer d'autres déterminants de l'activité dans le secteur de la construction et d'effectuer une estimation économétrique du déséquilibre existant dans le parc de logements. Il soutient en outre que la mesure du déséquilibre dans le parc de logements fondée sur la moyenne historique à long terme du taux d'inoccupation ne correspond qu'aux facteurs démographiques et ne tient pas compte de l'influence d'autres déterminants dans l'activité réalisée dans le secteur de la construction.
18. Le DPB utilise, dans son modèle macroéconomique, les taux d'intérêt effectifs pour les ménages et les entreprises de la Banque du Canada. Dans les *Perspectives économiques et financières* d'avril 2017 du DPB, les données historiques pour ces taux d'intérêt effectifs, jusqu'au premier trimestre de 2017 inclusivement, proviennent de données publiques sur les indicateurs financiers de la Banque du Canada.

Le taux d'intérêt effectif pour les ménages de la Banque du Canada est une moyenne pondérée des taux d'intérêt de prêts hypothécaires et de prêts à la consommation. Les coefficients de pondération sont établis à partir de données sur le crédit hypothécaire à l'habitation et le crédit à la consommation. Voir

<http://credit.banqueducanada.ca/indicateursfinanciers/tie> pour plus de détails.

19. Ces mesures s'élevaient à 1,359 milliard \$ en 2016-2017 et s'élèveront à 0,966 milliard \$ en 2017-2018. Voir le Tableau A2.2 du budget de 2016 : <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>
20. Le Document d'information technique de Finances Canada se trouve ici : http://www.fin.gc.ca/n16/data/16-117_2-fra.asp.
21. Voir la déclaration préliminaire du gouverneur de la Banque du Canada suivant la publication du *Rapport sur la politique monétaire* en octobre 2016 : <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2016/10/declaration-preliminaire-191016.pdf>.
22. Nous y arrivons en utilisant un modèle de régression qui établit un lien entre la croissance du nombre de logements achevés et transformés (combinés) et la croissance des volumes de l'investissement résidentiel (à l'exclusion des coûts de transfert de propriété). Suivant nos perspectives d'avril 2017 sur les volumes de l'investissement résidentiel (à l'exclusion des coûts de transfert de propriété), nous avons donc effectué des prévisions de la croissance du nombre de logements achevés et transformés de 2017 à 2021 à l'aide de ce modèle. À titre d'exemple, pour faire une distinction entre les logements achevés et les logements transformés, nous présumons que la part des logements transformés dans le nombre total de logements combinés demeura à son niveau de 2016, soit 4,9 %. Dans notre cadre stock-flux, en ce qui concerne les ajouts au parc de logements, la distinction entre les logements achevés et les logements transformés n'est pas pertinente.
23. Les projections démographiques se fondent sur les *Projections démographiques pour le Canada (2013 à 2063), les provinces et les territoires (2013 à 2038)* de Statistique Canada : <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-520-x/91-520-x2014001-fra.pdf>. Statistique Canada les a mises à jour en février 2017 en y intégrant les prévisions démographiques actuelles de 2012 à 2016.