

Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables

Vers un rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande

Présentation

À la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec
Dans le cadre du mandat d'initiative portant sur les enjeux liés à la rareté de logements sociaux et abordables
15 octobre 2002

Introduction

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, c'est avec beaucoup d'intérêt que la Communauté métropolitaine de Montréal répond à l'invitation de la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec qui a entrepris l'étude des enjeux liés à la rareté des logements sociaux et abordables.

En place depuis le 1^{er} janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal a la responsabilité de planifier l'aménagement et le développement d'un territoire qui regroupe 63 municipalités où résident plus de 3,4 millions d'habitants. Parmi ses compétences, la Communauté métropolitaine doit élaborer la vision stratégique du développement économique, social et environnemental, le schéma d'aménagement et de développement et le plan des grands enjeux de développement économique de la région métropolitaine de Montréal. En outre, la Communauté métropolitaine doit coordonner certaines compétences et participer au financement des équipements, infrastructures et services à caractère métropolitain, dont le logement social.

La présentation d'aujourd'hui discutera successivement : (1) de l'intervention de la Communauté en matière de logement social ; (2) de la pénurie de logements locatifs sur le territoire de la CMM ; (3) des causes de la pénurie ; (4) des solutions à apporter ; (5) du recours aux mesures fiscales ; (6) et, enfin, de l'impact de cette avenue, en vue de corriger le déséquilibre observé entre l'offre et la demande sur le marché. En conclusion, nous formulerons un ensemble de recommandations qui s'inscrivent dans le souci de la Communauté de mettre en place un ensemble de mesures diversifiées et complémentaires afin de solutionner les enjeux auxquels la Communauté métropolitaine est actuellement confrontée en matière de logement locatif et abordable.

Voyons tout d'abord comment la Communauté métropolitaine intervient en matière de logement social.

1. La Communauté métropolitaine de Montréal : un nouveau joueur dans le domaine du logement social
La création de la Communauté métropolitaine de Montréal marque un changement important au niveau du financement du logement social dans la région métropolitaine de Montréal. Le principal changement concerne la contribution municipale aux programmes d'Habitations à loyer modique (HLM), de Supplément au loyer, AccèsLogis et Logement abordable. Ainsi, toutes les municipalités membres de la Communauté métropolitaine participent désormais au financement de la contribution municipale en matière de logement social, par le biais des quotes-parts calculées sur la base de leur potentiel fiscal respectif, qu'elles aient ou non des unités de logement sur leur territoire.

Bien que la compétence de la Communauté métropolitaine contribue à renforcer la solidarité au niveau du financement du logement social dans la région métropolitaine de Montréal, certains problèmes ne sont pas résolus pour autant. Entre 2002 et 2007 inclusivement, la Communauté métropolitaine contribuera pour plus de 175 millions de dollars au financement de différents programmes d'habitation. Or, la planification, le développement et le contrôle de ces divers programmes échappent totalement à la Communauté métropolitaine. De nouveaux modes de collaboration entre la CMM, les municipalités et la SHQ devraient donc être envisagés afin de favoriser la prise en compte des intérêts de l'ensemble de la Communauté métropolitaine lors de l'élaboration de nouveaux programmes d'habitation sociale et de leurs effets sur les différentes parties du territoire au moment de leur implantation.

Vous aurez donc compris que la Communauté métropolitaine considère que son rôle ne peut se restreindre à celui d'une chambre de compensation. Dans la mesure où elle apporte une contribution financière importante aux différents programmes de logements sociaux, il va de soi que la Communauté métropolitaine s'intéresse à la problématique d'ensemble du logement dans la région métropolitaine et qu'elle entend devenir un partenaire actif dans ce domaine.

2. La pénurie de logements locatifs sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal
Revenons à la question plus spécifique de la pénurie de logement locatifs et abordable. La préoccupation de la Communauté métropolitaine à ce sujet dépasse la seule question financière. En effet, l'offre suffisante de

logements locatifs et abordables fait partie des conditions nécessaires pour assurer la qualité de vie et, donc, le succès du développement économique de la Métropole du Québec. Aussi, la Communauté métropolitaine situe sa réflexion sur la pénurie dans une perspective à moyen et à long terme. Elle souhaite ainsi éclairer les causes structurelles de la pénurie pour mettre en place des solutions qui permettront de rétablir de façon durable l'équilibre entre l'offre et la demande de logements locatifs et abordables.

Il importe de préciser ici que la Communauté métropolitaine de Montréal reconnaît l'importance d'une intervention publique pour favoriser le maintien d'un parc de logements sociaux et abordables. L'intervention de la Communauté ne vise donc pas à remettre en cause les réinvestissements qui sont effectués depuis quelques années par les différents paliers de gouvernements. Elle vise plutôt à interroger les raisons qui expliquent le retrait des constructeurs privés du marché de la construction des logements locatifs afin de mettre en place les conditions qui favoriseront un retour de ces investisseurs dans ce secteur d'activité. Le partenariat des secteurs public et privé nous apparaît comme une condition essentielle pour atteindre l'objectif de corriger à moyen et long terme l'offre insuffisante observée sur le marché.

Les données sur la pénurie sont désormais bien connues. En octobre 2001, le marché du logement locatif de la région métropolitaine de Montréal affichait un taux d'occupation de 0,6 %. Selon les dernières estimations réalisées par la Communauté métropolitaine, le marché devrait disposer d'environ 22 400 unités de loyers pour se situer au point d'équilibre de 3 %. Or, en octobre 2001, la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal ne disposait que de 4 345 unités de logements locatifs. Le manque de logement était donc d'un peu plus de 18 000 unités à cette date.

Malgré des interventions publiques annoncées de plus de 500 M \$ dans la région métropolitaine de Montréal, les projections démontrent qu'il manquera toujours près de 16 700 unités de logements locatifs en 2006 et que le marché continuera d'être en déséquilibre sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal au tournant de la prochaine décennie si rien d'autre n'est fait.

La persistance de la pénurie jusqu'en 2006 et au-delà exige donc d'en rechercher les causes afin de déterminer les solutions qui permettront de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande.

3. Les causes de la pénurie

La hausse de la demande constatée ces dernières années aurait normalement dû s'accompagner d'une hausse de l'offre. Mais plusieurs investisseurs ont abandonné ce créneau puisque les loyers ne permettent pas d'assurer une rentabilité suffisante.

Ce problème s'exprime par l'écart qui existe actuellement entre, d'une part, le loyer économiquement rentable, c'est-à-dire le loyer qui permet à un propriétaire de justifier son investissement dans le développement d'une propriété et d'attirer les investisseurs dans cette entreprise et, d'autre part, le loyer du marché, c'est-à-dire le revenu locatif qu'un immeuble produirait probablement sur le marché libre, à la lumière des loyers demandés et versés pour des espaces locatifs comparables.

Pour 2002, il a ainsi été constaté que l'écart entre le loyer marchand et le loyer économique se situe entre 185 \$ et 551 \$ mensuellement, selon la localisation des projets. Dans ces conditions, les projets de gamme intermédiaire ne se concrétisent pas puisqu'ils ne peuvent générer des revenus suffisants pour assurer un profit. Précisons par ailleurs que des simulations effectuées sur une période de 25 ans démontrent que ce manque à gagner ne se résorbe pas (le détail des estimations et des simulations apparaît dans le mémoire déposé à la Commission).

Face à ce constat, quelles sont les solutions à privilégier ?

4. Les solutions à la pénurie : le recours aux mesures fiscales

Pour la Communauté métropolitaine de Montréal, la solution pour accroître l'offre de logements locatifs et abordables passe par le recours à de nouvelles mesures, complémentaires aux programmes actuellement financés par les gouvernements fédéral, provincial et municipaux. Il ne s'agit pas ici, et j'insiste, de remettre en cause la nécessité d'investissements publics en matière de logements pour certaines clientèles, mais plutôt de diversifier les approches d'interventions afin, notamment, de favoriser le retour des investisseurs privés dans le domaine du logement locatif.

Pour ce faire, le recours aux mesures fiscales est proposé. Ces mesures ont à toute fins utiles été abandonnées depuis le début des années 1990. Or, à la lumière de l'évolution des cycles de l'offre et de la demande de logements depuis la fin des années 1940, les investisseurs sont peu enclins à construire du logement locatif en l'absence de mesures fiscales, en particulier dans un contexte de faible inflation.

En fait, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements ont eu fréquemment recours à des mesures ciblées en vue de favoriser une offre suffisante de logements abordables. Ces mesures ont toujours

permis de rétablir l'équilibre au sein du marché. Le moment est venu d'avoir de nouveau recours à des incitatifs pour stimuler la construction de logements locatifs par les investisseurs privés.

La Communauté métropolitaine a procédé à l'analyse d'un ensemble de mesures susceptibles de favoriser la construction de logements locatifs par le secteur privé. Ces mesures ont été évaluées en fonction de leur délai d'impact sur les mises en chantier, de leur impact sur la réduction de l'écart entre le loyer économique et le loyer marchand, des coûts qu'elles impliquent pour les gouvernements supérieurs ainsi que de leurs effets pervers et de leur efficacité.

Les mesures ayant reçu la meilleure évaluation sont, par ordre d'importance :

- 1) la majoration des taux permis de remboursement des taxes sur les intrants (RTI), à hauteur de 100 %, applicables à la TPS et à la TVQ, pour les coûts de construction de logements locatifs neufs ;
- 2) la majoration, à 10 %, de la déduction permise pour l'amortissement des immeubles constitués en logements locatifs, assortie de la possibilité d'imputer cette déduction contre des pertes fiscales (par rapport au montant nécessaire pour réduire à zéro le revenu imposable) ;
- 3) l'introduction d'une déduction supplémentaire de l'amortissement en fonction d'un certain pourcentage des coûts de construction de logements locatifs neufs, par exemple 30 %, qui serait applicable au cours de l'année d'acquisition de l'immeuble et exonérée d'impôt lors de la disposition de l'immeuble ;
- 4) la déduction des coûts afférents, ou des coûts accessoires, contre d'autres revenus pour les promoteurs de logements locatifs neufs ;
- 5) le report de la récupération de la déduction pour amortissement et de l'impôt sur les gains de capital, au moment de la vente d'un immeuble, par la mise en commun des immeubles, à l'achat d'un autre immeuble locatif, et la possibilité de transférer ce report à la succession du promoteur visé.

5. L'impact du recours aux mesures fiscales

Les mesures fiscales présentent l'avantage de favoriser un accroissement de l'offre de logements locatifs, tout en libérant des unités existantes abordables (ce que nous appelons l'effet de percolation vers le haut), à un coût raisonnable pour les gouvernements supérieurs.

Pour mieux saisir l'effet de percolation qui est attendu, il faut se rappeler que depuis 1998, la pénurie a eu pour effet de déplacer une partie de la clientèle susceptible de pouvoir s'offrir un logement moyen ou haut de gamme vers des logements bas de gamme. La Communauté a ainsi estimé qu'approximativement 7 200 unités de logements abordables seraient libérées par un ajout de 11 000 logements au parc locatif de la région métropolitaine, résultant de l'implantation des mesures fiscales incitatives, pour les années 2004 à 2006 inclusivement.

Les coûts fiscaux qui devraient être assumés par les deux ordres de gouvernement pour la région métropolitaine de Montréal sont estimés à près de 40 millions de dollars par année, à leur rythme de croisière, et cela, jusqu'à la fin de la période d'application des mesures implantées. Soulignons toutefois que les coûts nets pour les deux ordres de gouvernement seraient inférieurs aux coûts estimés précédemment, de l'ordre de 15 millions de dollars annuellement selon des évaluations sommaires, à la suite de l'apport des rentrées fiscales et de la diminution de l'effort public requis pour les gouvernements afin qu'ils subventionnent eux-mêmes la construction de telles unités de logements.

Conclusion

Dans le cadre d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal qu'il rendait public en juin 2001, le Gouvernement du Québec invite la Communauté métropolitaine à assurer le maintien de logements abordables sur son territoire. La Communauté métropolitaine partage cette préoccupation du Gouvernement puisqu'un marché du logement locatif et abordable équilibré est nécessaire afin d'assurer la qualité de vie de la population et, également, de mieux cibler les indispensables interventions publiques en matière de logement social et abordable. Par ailleurs, un marché du logement équilibré permettra à la région métropolitaine de Montréal de maintenir une offre avantageuse en matière de disponibilité et de coût du logement par rapport aux autres agglomérations nord-américaines.

L'augmentation de l'offre de logements locatifs et abordable pourra se réaliser par la mise en place d'une stratégie globale qui fait appel à un ensemble diversifié de mesures. Il s'agit là d'un défi qui exige la collaboration de tous les partenaires concernés.

La stratégie d'intervention préconisée par la Communauté métropolitaine fait appel aux actions suivantes :

- (a) Mesures fiscales. Une des stratégies proposées par la Communauté métropolitaine de Montréal est de mettre en place des mesures fiscales dès le prochain budget du Gouvernement du Québec. Il est en effet urgent d'avoir recours aux mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs par le secteur privé. Ce moyen, actuellement négligé, contribuera au rééquilibrage du marché et permettra, par un effet de « percolation », de

libérer des unités de logements abordables. Cela dit, le recours aux mesures fiscales doit être considéré comme étant complémentaire aux autres interventions gouvernementales directes, notamment celle auprès des plus démunies qui resteront nécessaires.

(b) Mesures pour favoriser l'accès à la propriété. Parmi les moyens complémentaires qui pourraient permettre de résoudre plus efficacement la pénurie de logements locatifs, la Communauté propose de mettre en place des mesures favorisant l'accès à la propriété pour les ménages locataires, qui s'ajouteraient à celles offertes par les municipalités et dont le financement serait assuré par le bénéfice net du plan de relance proposé.

(c) Fonds d'investissement. Par ailleurs, d'autres avenues d'intervention seront étudiées au cours des prochains mois. La Communauté pourrait, par exemple, participer à un fonds d'investissement qui permettrait de financer la rénovation d'unités de logement locatif existant qui seraient destinées à du logement abordable.

(d) Majoration de la grille des coûts de réalisation maximaux admissibles à des fins de subvention utilisée par la SHQ pour la sélection des projets de construction de logements soumis par les municipalités du territoire de la CMM dans le cadre des projets AccèsLogis et Logement abordable. Plusieurs municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal, en particulier celles de Montréal, Laval et Longueuil, ont en effet constaté que les grilles des coûts de réalisation admissibles actuellement utilisées par la SHQ ne tenaient pas compte de certains coûts engendrés par leur particularités territoriales, comme la densité, le coût et la contamination des terrains, entre autres (rappelons qu'une grille est applicable à Montréal et une autre grille pour les autres municipalités du territoire de la CMM). Afin de favoriser la réalisation d'un maximum de projets AccèsLogis et Logement abordable le plus rapidement possible, la Communauté métropolitaine considère donc que les grilles des coûts de réalisation admissibles applicables aux municipalités de son territoire devraient être majorées respectivement de 15 % pour les projets du volet 1 et de 25 % pour les projets du volet 2. Par ailleurs, la Communauté considère que la SHQ devrait considérer l'application d'une grille distincte qui tienne compte des particularités du territoire des villes de Laval et de Longueuil, du moins au même titre que celle s'appliquant pour les villes de Québec et de Gatineau.

(e) Un véritable partenariat entre la SHQ et la CMM. Pour que les différentes mesures proposées en matière de logement social et abordable puissent se concrétiser, la Communauté souhaite participer activement au développement du logement social sur son territoire et, à cet effet, pouvoir compter sur l'appui et la collaboration de tous les partenaires concernés par la question dont, au premier chef, la Société d'habitation du Québec, sans qui elle ne sera pas en mesure de répondre aux besoins du milieu, aux objectifs qu'elle est en voie de se donner en matière de développement et aux attentes que le Gouvernement du Québec lui a signifiées dans le cadre d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal.