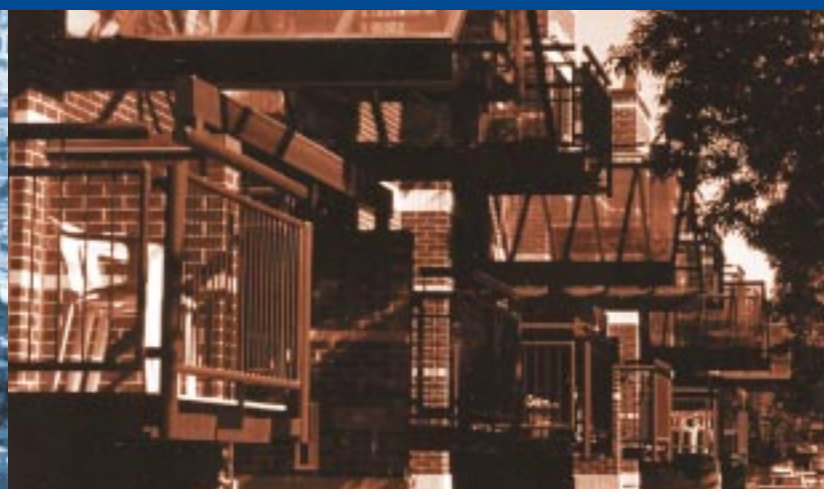




Communauté métropolitaine
de Montréal

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

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



Rapport final – Juin 2002



Communauté métropolitaine
de Montréal

Plan d'intervention de la Communauté pour une solution durable à la pénurie de logements locatifs et abordables

Attendu que malgré le réinvestissement important des gouvernements en faveur du logement abordable annoncé pour la période 2002-2007, la pénurie de logements locatifs incluant le logement abordable sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, en 2006, est évaluée à près de 11 000 unités de logement, cette situation pouvant même se détériorer dans les années suivantes si les initiatives publiques actuelles n'étaient pas reconduites ;

Attendu que la pénurie observée et future nécessite des interventions publiques et l'implication des acteurs de la société qui permettront de remédier aux problèmes structurels qui affectent actuellement l'offre de logements locatifs ;

Attendu que pour favoriser le logement abordable dans la région métropolitaine, il y a lieu de créer une offre plus importante de logement locatif privé en vue de ramener l'équilibre sur le marché du logement locatif dans son ensemble (taux d'occupation actuel de 0,6 % à élever à 3 %), étant donné l'effet de percolation vers le haut observé dans de telles circonstances qui devrait permettre un accroissement du parc de logements abordables de 7 200 unités sur la période 2004 à 2006 en fonction des estimations réalisées ;

Attendu que le secteur privé intervient très peu actuellement dans le logement locatif car il n'est pas rentable de le faire, le loyer marchand ne permettant pas de compenser le loyer économique requis ;

Attendu que la rentabilité pour le logement locatif privé ne peut être assurée à ce moment-ci que par un ensemble de mesures fiscales qui permettront de combler l'écart entre le loyer marchand et le loyer économique ;

Attendu que pour la période allant de 1974 à 1992, les mesures fiscales mises en place par les gouvernements, en ajout à d'autres initiatives, ont permis l'implication accrue du secteur privé dans le logement locatif et, par le fait même, un retour du marché vers l'équilibre ;

Attendu que les mesures fiscales mises en place par les gouvernements en faveur du logement locatif et abordable doivent être considérées comme étant complémentaires aux autres interventions gouvernementales directes et comme étant génératrices d'investissements accélérés dans le domaine de la construction résidentielle locative, et conséquemment d'aucune façon en opposition avec les réinvestissements publics dans le secteur ;

Attendu que les mesures fiscales envisagées, selon les estimations préliminaires coûtent pour les gouvernements supérieurs environ 15 millions de dollars de moins par année qu'une intervention publique directe visant à pallier la pénurie observée ;

Attendu que les mesures fiscales préconisées pourraient s'accompagner de mesures visant à faciliter l'accès à la propriété pour les ménages du territoire de la Communauté ;



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ABORDABLES

Attendu que la Communauté doit financer les programmes mis en place par la Société d'habitation du Québec et est donc fortement préoccupée par le déséquilibre existant sur le marché du logement locatif et abordable dans la région métropolitaine de Montréal ;

Attendu que l'adoption de telles mesures permettrait de résoudre la pénurie de logement abordable dans la région métropolitaine de Montréal étant donné :

- l'accroissement de 11 000 unités au sein du parc de logements locatifs sur la période allant de 2004 à 2006 seulement ;
- l'effet de percolation par le haut escompté permettant de rendre disponible plus de 7000 unités de logement abordable sur la période 2004 à 2006, selon le scénario établi en fonction de l'observation récente du comportement des ménages locataires ;
- tout en réduisant la pression sur le coût des loyers pour l'ensemble des ménages locataires sur le territoire de la Communauté à court et moyen terme.

La Communauté Métropolitaine de Montréal demande :

Que le gouvernement du Québec en collaboration avec le gouvernement du Canada mette en place un programme de relance du logement locatif privé dans le cadre de leur budget visant l'année financière 2003-2004, par le biais d'un ensemble de mesures fiscales permettant de venir combler l'écart entre le loyer marchand et le loyer économique, soit :

- la majoration du taux permis de remboursement des taxes sur les intrants (RTI) à hauteur de 100 % applicable à la TPS et à la TVQ pour les coûts de construction et d'exploitation des logements locatifs neufs ;
- 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) ;
- 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 ;
- la déduction des coûts afférents ou des coûts accessoires contre d'autres revenus pour les promoteurs de logements locatifs neufs ;
- le report de la récupération de la déduction de l'amortissement et des gains en capital réalisés à la vente d'un immeuble, conditionnel à un réinvestissement dans le logement locatif neuf, et la possibilité de transférer ce report à la succession de l'investisseur.

Que les mesures fiscales éventuellement mises en œuvre fassent l'objet de modalités particulières d'application qui visent à limiter les possibilités de spéculation ou d'autres effets non souhaités ;

Que des mesures d'accessibilité à la propriété viennent compléter celles déjà offertes par les municipalités, financées à même les bénéfices résultant de la mise en place des mesures fiscales demandées ci-dessus.

Montréal, 20 juin 2002
CE02-0125



Communauté métropolitaine
de Montréal

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

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

Rapport final
Juin 2002



Table des matières

Table des matières	i
Sommaire	ii
Introduction	1
1. L'état de la situation.....	3
1.1 La pénurie de logements locatifs et abordables observée	3
1.2 L'évolution de la situation : une pénurie qui risque de perdurer si aucune nouvelle mesure n'est implantée	6
1.3 Les causes de la pénurie : un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande	8
1.4 Les solutions à mettre en place à court et à moyen terme	11
1.5 La position des principaux groupes de travail et associations	13
2. Les mesures fiscales : un incitatif pour ramener le secteur privé dans la construction du logement locatif.....	15
2.1 Bref historique du recours aux mesures fiscales au Canada.....	15
2.2 La situation ailleurs au Canada.....	16
2.3 La méthodologie ayant servi à l'examen des mesures fiscales.....	17
2.4 Analyse des mesures fiscales les plus significatives.....	20
2.5 Estimation de l'effet de percolation par le haut	27
2.6 Le rôle des gouvernements dans la mise en œuvre des mesures fiscales	28
Conclusion et recommandations	30
Liste des tableaux.....	34
Remerciements.....	35

Annexe 1 : estimation de la pénurie de logements locatifs dans la RMR de Montréal

Annexe 2 : estimation de la demande et de l'offre de logements locatifs jusqu'en 2006

Annexe 3 : fiches analytiques sur les mesures fiscales

Références



Sommaire

La région métropolitaine de Montréal fait actuellement face à sa première pénurie de logements locatifs et abordables depuis 1987. Malgré les importants investissements que les gouvernements supérieurs et les municipalités ont annoncé dans le logement abordable, pour les années 2002-2006, il faudrait 11 000 unités de logements locatifs supplémentaires, en 2006, afin que la région métropolitaine atteigne un taux d'occupation de 3 %, que les spécialistes considèrent comme le taux d'équilibre du marché. La situation pourrait même se détériorer après 2006, si les initiatives publiques actuelles n'étaient pas reconduites et si les taux d'intérêt augmentaient au point de restreindre l'accès à la propriété et ainsi, augmenter la pression sur le secteur du logement locatif.

La Communauté est préoccupée par cette situation qui menace la population de son territoire à court et moyen terme. Un marché du logement locatif et abordable équilibré est nécessaire afin d'assurer la qualité de vie de la population. Un marché du logement équilibré est essentiel afin de maintenir une offre avantageuse en matière de disponibilité et de coût du logement, par rapport aux autres agglomérations nord-américaines. Enfin, un marché du logement locatif équilibré profite à l'ensemble des ménages locataires puisqu'il permet de réduire les pressions à la hausse sur le coût des loyers.

À l'instar d'autres intervenants, la Communauté considère que la pénurie de logements locatifs et abordables doit être résolue par la mise en œuvre d'une stratégie globale qui fait appel à un ensemble de solutions. Or, à la lumière de l'évolution estimée de l'offre et de la demande de logements locatifs jusqu'en 2006, une évidence s'impose : le seul apport des programmes publics ne suffit pas. Aussi, la Communauté croit que le recours à des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs par le secteur privé est un moyen actuellement négligé qui pourrait contribuer au rééquilibrage du marché et qui permettrait, par un effet de « percolation », de libérer des unités de logements abordables.

Même si l'implantation de mesures fiscales pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande ne s'adresse pas directement aux plus démunis, elle peut, par l'effet de percolation qu'elle provoque, favoriser la remise sur le marché d'unités de logements abordables. Le Groupe de travail sur l'offre de logement de l'Ontario a déjà décrit ce phénomène qui fait en sorte que l'aménagement de logements locatifs haut de gamme permet aux locataires les plus fortunés de se diriger vers les nouveaux logements et, ainsi, soulager la pression exercée sur les loyers en libérant des loyers plus abordables (GTOL, 2001 : 5).



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Les données sur l'interrelation des taux d'occupation des diverses gammes de loyers pour les logements de deux chambres à coucher, dont il est question à la section 1.1, illustrent un phénomène similaire. 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. Il y a donc, vraisemblablement, une demande pour le logement moyen et haut de gamme qui, une fois comblée, permettra de libérer des loyers plus abordables. Cet effet domino démontre qu'une intervention ciblant les logements locatifs moyen et haut de gamme permet d'augmenter l'offre de logements abordables par un effet de percolation. Il a été estimé que la construction de 11 000 unités de logements locatifs libère environ 7 200 unités de logements abordables par effet de percolation.

Les travaux menés par la firme Raymond Chabot Grant Thornton, pour le compte de la Communauté, ont permis d'établir clairement que les investisseurs ont abandonné la construction de logements locatifs en raison du manque de rentabilité de ce secteur. En effet, l'écart entre le loyer qu'exige un nouvel investissement (le loyer économique) et le loyer qui peut être perçu sur le marché de la région métropolitaine de Montréal (le loyer marchand) ne semble pas pouvoir se résorber à long terme et donc, ne permet pas d'espérer un retour des investisseurs privés dans ce créneau sans stimulants fiscaux importants.

Le rééquilibre du marché de logement locatif dont les cycles d'expansion et de contraction se succèdent au cours des trois dernières décennies a été atteint par la mise en place des mesures fiscales en complément d'autres initiatives publiques par les gouvernements. Ces mesures incitatives ont favorisé un accroissement des mises en chantier durant la période où l'inventaire de logements locatifs tombait en dessous du seuil acceptable. De plus, elles génèrent des bénéfices nets qui, à l'heure actuelle, pourraient s'élever à 15 millions de dollars par année dans le cadre d'une construction de 11 000 logements et d'une libération de 7 200 unités abordables.

Le recours aux mesures fiscales ne peut, sur la base des expériences antérieures, éliminer la nécessité, pour les gouvernements, d'appuyer directement les ménages à faibles revenus.

Dans ce contexte, la Communauté demande aux gouvernements supérieurs d'adopter les mesures incitatives suivantes :

- 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



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

exemple 30 %, qui serait applicable au cours de l'année d'acquisition de l'immeuble et exonérée d'impôts 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.

La Communauté propose que ces mesures soient adoptées pour une période de 10 ans. Les trois premières mesures s'adressent à toutes les catégories d'investisseurs, à l'exception des caisses de retraite non imposables. Quant à la quatrième recommandation, elle vise les entreprises immobilières établies, afin de les encourager à rajeunir leurs parcs immobiliers et, ainsi, de bénéficier de leur expertise.

Ces mesures fiscales doivent faire l'objet de modalités d'application particulières afin de limiter les possibilités de spéculation ou d'autres effets non souhaités.



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

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

Introduction

La région métropolitaine de Montréal connaît actuellement une pénurie importante de logements locatifs. Ce déséquilibre entre l'offre et la demande, qui survient pour la première fois depuis 1987, a plusieurs impacts négatifs. Un premier, constaté au printemps 2001 et qui se répète en 2002, est la difficulté qu'éprouvent de nombreux ménages à se trouver un logement. Le resserrement du marché locatif a aussi pour effet de diminuer l'avantage comparatif de la région métropolitaine en matière d'offre de logements, avantage sur lequel l'agglomération s'est historiquement appuyée dans ses efforts de promotion et de développement économique.

Par l'entremise des programmes *Accès Logis* et *Logement abordable*¹, les gouvernements supérieurs interviennent déjà pour atténuer la pénurie de logements locatifs abordables. Pour les municipalités membres de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), les mesures annoncées dans la programmation 2002-2007 de ces programmes se traduiront par une contribution financière totale de plus de 110 millions de dollars. À cela, s'ajoute la contribution aux programmes d'habitation à loyer modique et de supplément au loyer, une somme d'environ 13 millions de dollars par année.

D'ores et déjà, il appert que ces seules mesures sont insuffisantes pour rééquilibrer l'offre et la demande en matière de logements locatifs². Alors qu'au cours des dernières années, les investisseurs privés se sont retirés de ce marché en raison de l'impossibilité de dégager un profit, il apparaît donc nécessaire de déterminer les mesures les plus susceptibles de favoriser leur retour dans le secteur du logement locatif. Parmi les interventions possibles, la Communauté métropolitaine de Montréal considère que le recours à des mesures fiscales est une voie à considérer prioritairement.

1 Au Québec, la durée du programme *Logement abordable* a été ramenée à deux ans (au lieu de cinq ans ailleurs au Canada), étant donné l'importance de la pénurie actuelle.

2 Rappelons que dans le document *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal*, le gouvernement du Québec invite la CMM à « Assurer le maintien de logements abordables dans les projets de revitalisation des quartiers anciens, incluant des possibilités d'accès à la propriété pour des ménages à revenu modeste » (p. 85).



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Ce rapport propose une analyse des mesures fiscales qui sont les plus pertinentes en cette matière. Il est divisé en deux parties. La première partie présente un état de la situation du secteur du logement locatif sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Il y est discuté de la pénurie actuelle, de l'évolution de la situation au cours des prochaines années, des causes expliquant cette situation, des solutions à envisager et de la position des principaux intervenants interpellés.

La deuxième partie aborde les mesures fiscales proprement dites afin de rééquilibrer l'offre et la demande de logements locatifs et abordables. Un historique du recours aux mesures fiscales au Canada est présenté. Par la suite, cette partie traite de la situation du logement locatif ailleurs au Canada, des conditions nécessaires pour assurer la réussite du recours aux mesures fiscales et de la méthodologie utilisée pour analyser les diverses mesures considérées. Enfin, les mesures fiscales les plus significatives sont analysées selon leur impact sur le logement abordable ainsi que le rôle des gouvernements supérieurs pour leur mise en œuvre.



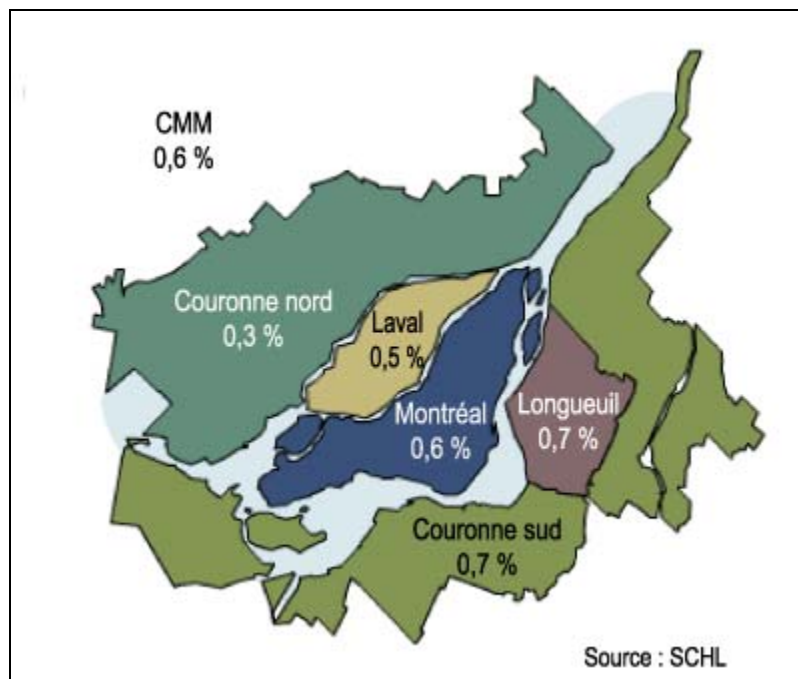
1. L'état de la situation

1.1 La pénurie de logements locatifs et abordables observée

En octobre 2001, le marché du logement locatif de la région métropolitaine de Montréal affiche un taux d'inoccupation de 0,6 %, ce qui le place en situation de pénurie. Comme l'illustre la carte ci-dessous, cette situation prévaut dans tous les secteurs de la Communauté métropolitaine de Montréal : la couronne nord de Montréal connaît un taux d'inoccupation de 0,3 %, Laval, de 0,5 %, Montréal, de 0,6 % et Longueuil et la couronne sud, de 0,7 % [SCHL, 2002].

Tableau 1

Le taux d'inoccupation du logement locatif pour les grands secteurs de la RMR de Montréal



Source : SCHL, 2002.



Un marché est dit « en équilibre » lorsque le taux d'inoccupation est de 3 %

Le marché du logement locatif est en équilibre lorsque le taux d'inoccupation est de 3 % ; c'est-à-dire lorsqu'il y a 30 logements disponibles sur 1 000 unités. Selon les dernières données disponibles, il y a environ 724 300 unités de logements locatifs (en incluant les duplex, les condominiums et les maisons individuelles loués) dans la RMR de Montréal. Un marché équilibré devrait donc offrir quelque 21 730 unités libres. Or, en octobre 2001, la RMR de Montréal ne disposait que de 4 345 unités de ce type. Par conséquent, il y a actuellement une pénurie de quelque 17 385 logements pour être en situation d'équilibre.

À court terme, les répercussions de la pénurie de logements locatifs sont importantes pour plusieurs personnes, en particulier pour les franges les plus démunies de la population. Rappelons qu'au cours de la période de déménagement de l'été 2001, plus de 1 000 ménages (la plupart des familles comptant plus de trois enfants) se sont adressés à un office municipal d'habitation, dans la région métropolitaine de Montréal, faute d'avoir trouvé un logement décent (APCHQ, 2002 : a). Tout indique que la situation sera encore plus pénible en juin 2002. En effet, les 400 unités de logements (*Accès Logis* et *Logement abordable*) dont la construction pourrait, au mieux, être terminée pour juin 2002 ne suffiront pas pour répondre à la demande.

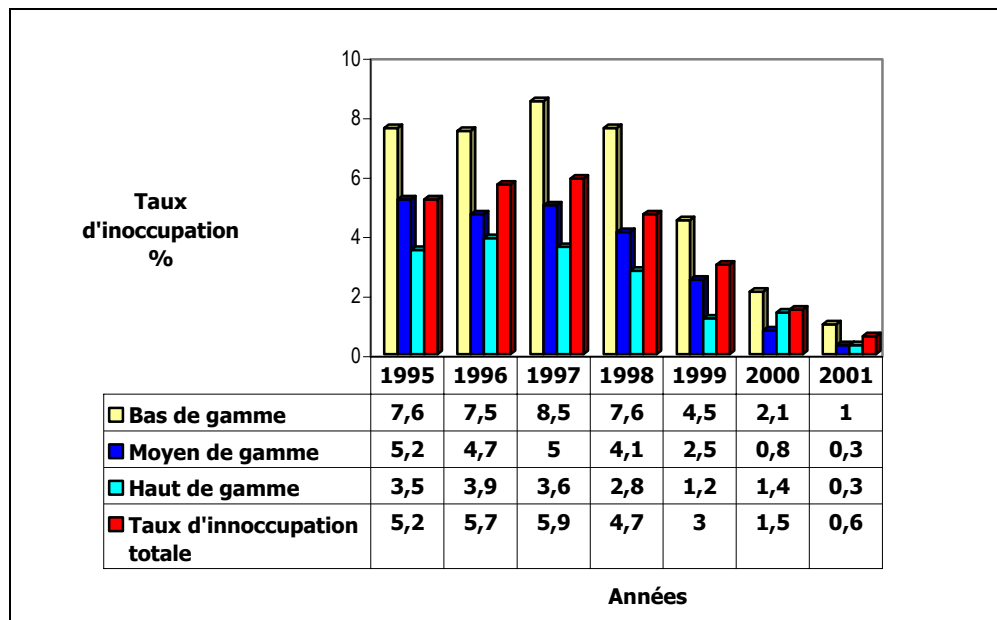
Signalons que la pénurie aurait été encore plus importante si le marché de la revente et de la construction d'habitations destinées aux propriétaires-occupants n'avait pas permis de réduire la pression sur le marché du logement locatif. Autrement dit, des locataires ont accédé à la propriété et libéré des logements qui ont ensuite été occupés par d'autres ménages entrant sur le marché locatif (SCHL, 2002 : 2).

Il est utile de visualiser la façon dont la pénurie se répercute dans les diverses gammes de prix du marché. À cet égard, le tableau à la page suivante distingue les taux d'inoccupation de trois gammes de loyers : bas de gamme (logement de moins de 450 \$ mensuellement), moyen de gamme (de 450 \$ à 600 \$ mensuellement) et haut de gamme (600 \$ et plus mensuellement).



Tableau 2

Comportement différentiel du taux d'inoccupation du logement locatif par gamme de prix pour la RMR de Montréal, 1995-2001 (%)



Source : SCHL, 2002.

Le tableau 2 permet de constater que le taux d'inoccupation des logements bas de gamme est toujours supérieur aux taux d'inoccupation des logements moyen et haut de gamme. Par ailleurs, tout au long de la période étudiée, les taux d'inoccupation des logements moyen et haut de gamme ont été moins élevés que le taux d'inoccupation total.

Ces données permettent de constater l'interrelation entre les divers taux d'inoccupation, en particulier lorsqu'un des taux passe sous le seuil de l'équilibre. Ainsi, le passage du taux d'inoccupation des loyers haut de gamme sous le seuil de l'équilibre, en 1998, s'est répercuté sur le taux d'inoccupation des logements moyen de gamme, qui est lui-même passé, en 1999, sous le seuil de l'équilibre. En 2000, l'effet combiné de la pénurie observée dans les deux autres gammes de prix s'est répercuté sur les logements bas de gamme qui se sont retrouvés également sous le seuil de l'équilibre. Il apparaît donc 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. Il y a donc, vraisemblablement, une demande pour le logement moyen et haut de gamme qui, une fois comblée, permettra de libérer des loyers plus abordables.



1.2 L'évolution de la situation : une pénurie qui risque de perdurer si aucune nouvelle mesure n'est implantée

En appliquant le taux d'inoccupation de 0,6 %, constaté dans la RMR de Montréal en octobre 2001, au nombre de ménages locataires dans la RMR de Montréal (selon le recensement de 1996), la pénurie actuelle s'élève à environ 17 384 unités de logements³. Selon la SCHL, ce taux demeurera autour de 0,6 % en 2002. Comment évoluera la situation d'ici 2006 ?

Les simulations effectuées par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, et validées par la Communauté métropolitaine, démontrent qu'il manquera toujours près de 11 000 unités de logements en 2006. La pénurie va donc perdurer, malgré les diverses mesures gouvernementales déjà annoncées, lesquelles prévoient la construction de près de 9 300 unités de logements par l'entremise des programmes *Accès Logis* et *Logement abordable*. Le tableau à la page suivante illustre l'évolution de la situation.

L'enquête sur les logements locatifs de la SCHL

Au mois d'octobre de chaque année, la SCHL mène une enquête sur les logements locatifs dans les principales régions métropolitaines du Canada. Comme cette enquête porte sur les logements locatifs de trois logements et plus, les duplex, très nombreux dans la région métropolitaine de Montréal, et le marché alternatif (condominium ou maison individuelle en location) ne sont pas comptabilisés. C'est ce qui explique la différence entre le nombre de ménages locataires comptabilisé par Statistique Canada et le nombre de logements locatifs recensé par la SCHL. Malgré cette différence, il est reconnu que le taux d'inoccupation déterminé dans l'enquête sur le logement locatif de la SCHL peut être appliqué au nombre de ménages locataires afin de déterminer le nombre d'unités en location dans la région métropolitaine. Les estimations de la demande, reproduites ci-dessous, utilisent cette approche.

3 Les données du recensement de 2001 sur le nombre de ménages locataires ne sont pas encore publiées au moment de la rédaction de ce rapport.



Tableau 3

Estimation de la pénurie de logements locatifs dans la RMR de Montréal en tenant compte des dernières annonces gouvernementales⁴

Demande et offre de logements locatifs	Offre (unités)	Demande (unités)
(a) Logements vacants en 2002 (0,6 % des ménages locataires)	4 345	
(b) Logements locatifs qui seront disponibles en 2006 (comprend les unités construites par le privé et par l'entremise des programmes <i>Accès Logis</i> et <i>Logement abordable</i> , la location de nouvelles unités de condominiums et les unités libérées par les accédants à la propriété)	27 581	
(c) Nombre de nouveaux ménages locataires prévus entre 2002 et 2006		20 368
(d) Nombre de logements nécessaires pour atteindre un taux de vacance de 3 % en 2006		22 493
Total	31 926	42 861
(e) Pénurie prévue en 2006 (considérant un équilibre au taux de 3 %)	- 10 935	

Source : ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Perspectives démographiques et marché locatif*, mai 2002.

Le tableau 3 démontre que, malgré les unités qui seront construites par le secteur privé, les unités qui seront réalisées dans le cadre des programmes *Accès Logis* et *Logement abordable*, les unités de condominiums qui seront louées et les unités de logements locatifs qui seront libérées par les ménages accédant à la propriété, la région métropolitaine de Montréal fera toujours face à une pénurie de plus de 10 000 logements en 2006. Ainsi, et tout en considérant les diverses mesures implantées par les gouvernements supérieurs, le taux d'occupation devrait se situer autour de 1,5 % en 2006, soit 1,5 point de pourcentage sous le seuil de l'équilibre.

La pénurie demeurera donc importante et pourrait même connaître une accélération après 2006 lorsque prendront fin les programmes gouvernementaux.

La persistance de la pénurie pourrait aussi avoir pour conséquence d'amener la Communauté à accroître sa contribution au logement social. Rappelons qu'un des objectifs recherchés par les programmes *Accès Logis* et *Logement abordable* est de ramener le marché le plus près possible du taux d'équilibre de 3 %. Déjà, les 9 276 unités prévues pour la période 2002-2006 par ces programmes entraîneront des déboursés de plus de 110 millions de dollars pour la Communauté. Or, en faisant l'hypothèse que les 10 935 logements qui manqueront pour rétablir l'équilibre en 2006 seront comblés en respectant la proportion des investissements publics constatés entre 2002 et 2006, c'est-à-dire environ 35 %, la Communauté devrait verser près de 45 millions de dollars supplémentaires et les deux ordres de gouvernement près de 200 millions de dollars.

⁴ Les prévisions illustrées dans le tableau ci-dessus s'appuient sur les hypothèses suivantes (le détail de la simulation et des diverses hypothèses sous-jacentes est présenté à l'annexe 1).



Une telle approche ferait en sorte que la pénurie de logements abordables serait comblée momentanément. Mais l'offre et la demande de logements locatifs seraient de nouveau déséquilibrées rapidement, puisque les causes structurelles de la pénurie, dont l'abandon de la construction de logements locatifs par le secteur privé, seraient toujours présentes.

1.3 Les causes de la pénurie : un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande

Selon les analyses de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et de la Société d'habitation du Québec (SHQ), deux facteurs expliquent essentiellement la pénurie actuelle de logements locatifs :

- la situation économique favorable – qui se traduit principalement par un niveau d'emploi élevé chez les jeunes, une hausse du nombre des ménages et l'arrivée de nouveaux habitants dans la région métropolitaine de Montréal –, stimule la demande;
- l'offre de logements ne parvient pas à répondre à la demande puisque la construction dans ce secteur est faible en raison des coûts de construction élevés.

Normalement, la hausse de la demande aurait du s'accompagner d'une hausse de l'offre. Mais diverses raisons expliquent que le marché du logement locatif s'avère peu attrayant pour les investisseurs. Une première raison est le niveau des loyers qui ne permet pas d'assurer une rentabilité suffisante. Ce problème s'exprime par une inadéquation entre le loyer marchand et le loyer économique.

L'étude effectuée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT), pour le compte de la Communauté, souligne l'importance de l'écart qui existe actuellement entre, d'une part, le loyer économique, 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.

L'étude de RCGT démontre ainsi que l'écart entre le loyer marchand et le loyer économique se situe entre 185 \$ et 551 \$ mensuellement, selon la localisation des projets⁵. 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.

⁵ Dans son étude, RCGT a découpé le territoire en trois zones : centre, couronne du centre et banlieue. Une simulation financière a été effectuée pour deux projets-témoins par zone : un de basse densité et un de haute densité. Cette méthodologie est décrite en détail à la section 2.4.

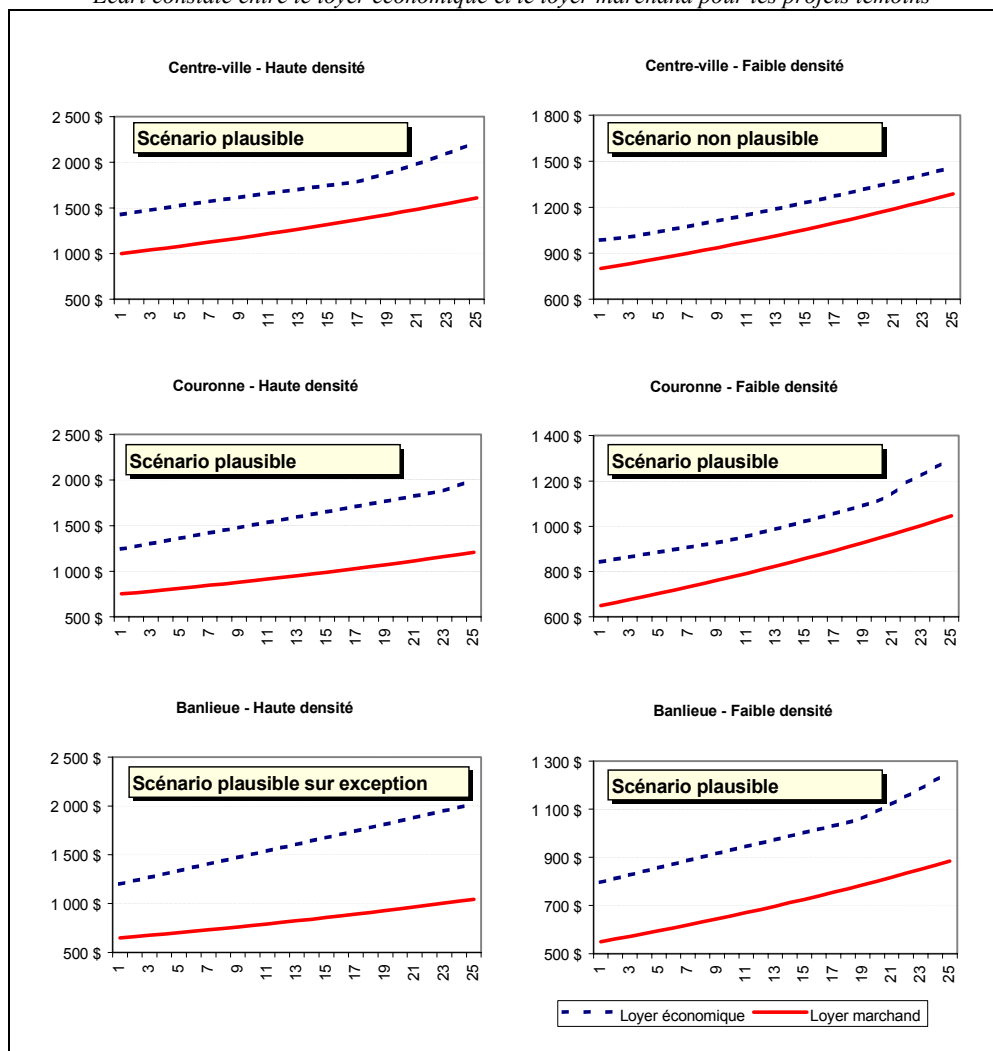


DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Les graphiques du tableau 4 illustrent l'écart constaté entre le loyer marchand et le loyer économique.

Tableau 4

Écart constaté entre le loyer économique et le loyer marchand pour les projets témoins



Source : RCGT, 2002.

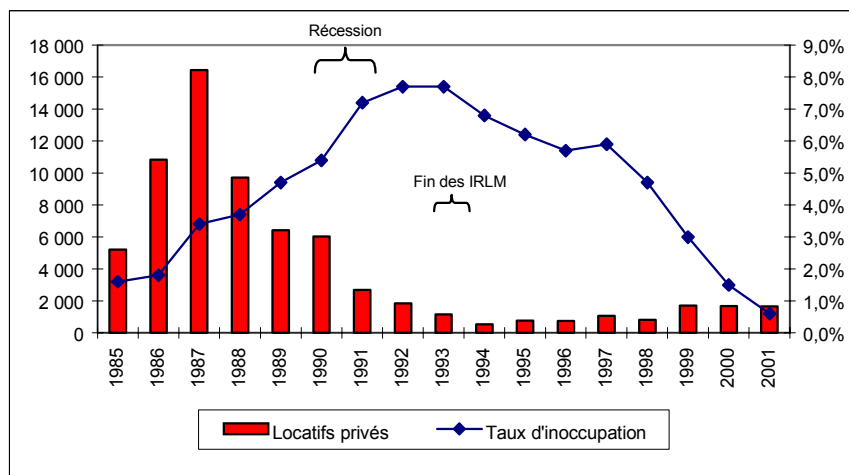


DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Cette constatation doit être mise en parallèle avec le tableau 5 qui présente le décroissement marquée de la construction de logements locatifs par le secteur privé depuis l'abolition des principales mesures fiscales au début des années 1990.

Tableau 5

Évolution du nombre de logements locatifs privés construits annuellement (nombre absolu) et du taux d'inoccupation (%), 1985-2001



Source : RCGT, 2002.

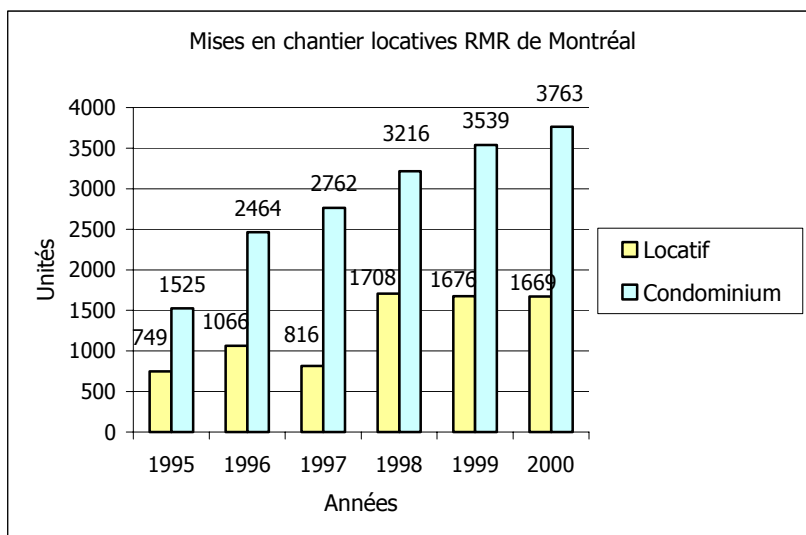
Il faut préciser que la contraction de l'offre est amplifiée par le contexte de faible inflation des dernières années, lequel a incité les promoteurs à faire preuve de prudence. En effet, les investisseurs ne peuvent plus compter sur l'inflation ou l'appréciation de valeur pour compenser des pertes encourues par le démarrage de nouveaux projets, phénomène qui explique en partie le haut niveau de construction constaté au cours des années 1980.

Ainsi, l'impossibilité de dégager une marge de profit dans les projets de logements locatifs s'est traduite concrètement par la préférence des investisseurs envers les projets de logements en copropriété, en raison de la rentabilité plus rapide et plus élevée que ces derniers permettent (à ce sujet, voir SCHL, 2002 : 3). Ainsi, comme l'historique du tableau 6 le démontre, depuis 1996, il s'est construit au moins deux fois plus d'unités de condominiums que de logements locatifs dans la région métropolitaine de Montréal.



Tableau 6

Mises en chantier de logements locatifs et de condominiums dans la RMR de Montréal, 1995-2000



Source : SCHL, 2002.

1.4 Les solutions à mettre en place à court et à moyen terme

Une approche intégrée pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande en matière de logement locatif et abordable exige la mise en œuvre d'un éventail de mesures complémentaires. Au moins deux types de mesures sont susceptibles de rétablir l'offre de logements locatifs et de logements abordables :

- les subventions des gouvernements supérieurs ;
- les mesures pour attirer de nouveaux investissements du secteur privé, lesquelles regroupent les mesures fiscales et les interventions de la SCHL.

Après plusieurs années passées sans autres interventions dans le logement social que celles déjà en cours (essentiellement le parc existant de HLM et le programme *Supplément au loyer*), le gouvernement fédéral a décidé de réinvestir dans le logement locatif par l'entremise du programme *Logement abordable*. Le gouvernement du Québec investit, quant à lui, par l'entremise des programmes *AccèsLogis* et *Logement abordable*, en plus de participer aux programmes *HLM* et *Supplément au loyer*. Les municipalités ont toujours assumé leur part de contribution à ces divers programmes.



Comment définir un logement abordable ?

« En règle générale, un logement est considéré comme abordable si le ménage qui l'occupe ne consacre pas plus de 30 % de son revenu brut aux frais d'habitation. [...] Pour les locataires, les frais d'habitation incluent le loyer et le coût des services publics comme le chauffage, l'électricité et l'eau, si ceux-ci s'ajoutent au paiement du loyer » (SCHL, site Internet).

À titre de référence, la SCHL a déterminé le montant du loyer qu'un ménage peut s'offrir en fonction de son revenu annuel. Ainsi, un ménage dont le revenu est de 25 000 \$ annuellement peut s'offrir un loyer mensuel de 625 \$; un ménage dont le revenu annuel est de 15 000 \$ peut payer un loyer mensuel de 375 \$.

Quant aux mesures fiscales, elles 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, il appert que, sans mesures fiscales, en particulier dans un contexte de faible inflation, les investisseurs construisent très peu de logements locatifs.

Aussi, 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 mesures existantes. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la nécessité d'investissements publics en matière de logements pour certaines clientèles, mais plutôt de diversifier les approches d'interventions. Comme le Groupe de travail sur l'offre de logements locatifs de l'Ontario (2001) l'a souligné, un marché du logement sain et équilibré permet de réduire les investissements publics.

En fait, force est de constater que 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.



1.5 La position des principaux groupes de travail et associations

Face à la pénurie de logements locatifs qui sévit actuellement dans les principales agglomérations canadiennes, plusieurs intervenants concernés par la problématique du logement social ont proposé des solutions. Cette section présente brièvement les propositions mises de l'avant par la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ), l'Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal (APAGM), l'Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec (APCHQ), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), la Fédération canadienne des Municipalités (FCM), le Groupe de travail sur l'offre de logements de l'Ontario (GTOL).

La CORPIQ se dit favorable au recours de certaines mesures fiscales, principalement le report de la taxe sur les gains en capital, le report de la récupération de la déduction pour amortissement et la baisse de la TPS et de la TVQ. La CORPIQ privilégie, par ailleurs, le recours aux mesures d'aide à la personne, comme le supplément au loyer, plutôt que les seules mesures d'aide à la construction.

L'APAGM propose pour sa part de mettre en place un ensemble d'incitatifs qui s'appliqueraient à toutes les constructions de huit logements ou plus débutant entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004. Parmi les 12 mesures proposées, notons l'élimination de la TPS et de la TVQ, la possibilité d'utiliser les REER pour investir dans un immeuble locatif et la possibilité de permettre l'étalement des profits supérieurs à 500 000 \$.

L'APCHQ propose de son côté un ensemble d'incitatifs fiscaux, soit l'augmentation du taux d'amortissement des immeubles locatifs, la possibilité d'utiliser les pertes locatives, la possibilité de comptabiliser les immeubles locatifs au sein d'une même catégorie fiscale, la possibilité d'édicter des mesures de report en franchise d'impôt des gains en capital réalisés à la disposition d'un immeuble locatif, la possibilité de permettre la déduction des coûts afférents à la rénovation et à la transformation d'un immeuble dans l'année où ils sont encourus, la possibilité de permettre le transfert entre générations du report des impôts afférents de biens immeubles au décès d'un particulier et la possibilité de réévaluer les méthodes d'évaluation des immeubles. Pour l'APCHQ, ces propositions de modifications à la législation ne priveront pas les gouvernements de recettes fiscales. Tout au plus, ces propositions reporteront leur encaissement au moment où les biens immobiliers auront été complètement amortis ou disposés (mémoire de l'APCHQ : 2002c).

Le FRAPRU est opposé aux mesures fiscales considérant que, tout en accentuant les iniquités fiscales, elles ne sont pas efficaces. Le FRAPRU favorise plutôt des investissements publics massifs et récurrents dans la construction de logements sociaux et dans une politique de lutte à la pauvreté.

La FCM propose de son côté d'abandonner la TPS sur les logements locatifs, de permettre aux petits investisseurs du secteur locatif d'être considérés comme des petites entreprises, de permettre le rétablissement des dispositions de mise en commun afin de favoriser les réinvestissements dans les nouveaux projets locatifs et de permettre la création de groupes d'investissements pour le logement abordable. Précisons que la FCM insiste également pour que le rôle de la SCHL soit révisé, notamment en ce qui touche les garanties de prêts hypothécaires, afin de favoriser davantage le logement abordable.



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Le GTOL propose à la province de l'Ontario et à l'industrie « de collaborer avec le gouvernement fédéral pour déterminer quels changements clés apporter au régime fiscal afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs. Cet examen devrait porter entre autres sur les mesures dans les champs suivants : roulement, " mise en commun ", désignation au titre des placements actifs/passifs, TPS et impôt sur le capital. À la lumière des conclusions de l'étude comparative des régimes américain et ontarien effectuée par Ernst & Young, une attention toute particulière devrait être portée au roulement de l'impôt sur les gains en capital et à la déduction pour amortissement admissible annuellement » (GTOL, 2001 : 36).

Comme le démontre ce survol, même si tous les intervenants ne proposent pas les mêmes mesures, plusieurs favorisent le recours aux mesures fiscales pour favoriser le retour de l'équilibre entre l'offre et la demande en matière de logements locatifs et abordables.



2. Les mesures fiscales : un incitatif pour ramener le secteur privé dans la construction du logement locatif

Plusieurs des mesures fiscales qui sont proposées afin de favoriser les réinvestissements dans le secteur du logement locatif existaient déjà avant 1970. C'est au fil des diverses réformes de la fiscalité, notamment la réforme de 1972, que ces mesures ont été graduellement abolies. C'est le cas, par exemple, de la mise en commun des immeubles locatifs (voir la fiche analytique sur cette mesure, à l'annexe 2).

L'approche privilégiée par la Communauté

Le recours aux mesures fiscales pour stimuler la construction de logements locatifs par le secteur privé doit être vu comme un instrument qui s'ajoute aux programmes de financement direct et à l'assurance hypothèque déjà offerts par les gouvernements supérieurs. Une telle approche, utilisée couramment depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, doit se concilier avec un panier de mesures qui garantit l'atteinte de l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du logement locatif et, par effet de « percolation par le haut », le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande de logements abordables.

2.1 Bref historique du recours aux mesures fiscales au Canada

Au Canada comme au Québec, l'usage de stimulants fiscaux pour dynamiser l'investissement dans le logement locatif remonte à plusieurs années.

Déjà en 1947, la promulgation de la disposition dite du double amortissement permettait aux propriétaires de logements locatifs d'utiliser des taux d'amortissement élevés sur une période pouvant aller jusqu'à 10 ans pour les projets immobiliers locatifs approuvés par la SCHL. Après 1954, les propriétaires pouvaient aussi bénéficier de taux avantageux d'amortissement de leurs immobilisations, le taux autorisé au titre de la déduction pour amortissement pour les constructions à charpente de bois étant de 10 % de la fraction non amortie du coût en capital jusqu'en 1978.

Avant la réforme fiscale de 1972, les investisseurs jouissaient aussi du droit d'inclure tous leurs immeubles à usage locatif dans un même compte aux fins fiscales et de reporter l'impôt sur le montant d'amortissement récupéré à la vente d'un de ces immeubles, sous réserve que les immeubles à usage locatif à coût en capital non amorti restent dans le compte fiscal. De plus, les investisseurs pouvaient faire exonérer une partie de leurs revenus en utilisant tout excédent de la déduction pour amortissement (par rapport au



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

montant nécessaire pour réduire à zéro le revenu imposable) en déduction du revenu imposable provenant d'autres sources que la location de logements. Ces mesures permettaient de reporter l'impôt de la même façon que les RÉER aujourd'hui.

De même, la possibilité d'obtenir une déduction immédiate de tous les coûts accessoires supportés avant la construction a déjà été un stimulant fiscal important pour le secteur du logement locatif privé. Ces coûts qui représentent de 20 % à 25 % des dépenses qu'exige un projet, comprennent les coûts de promotion, les frais juridiques et comptables, les frais hypothécaires, les intérêts et les impôts fonciers.

Par ailleurs, les avantages octroyés aux immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) ont largement contribué, par le passé, à augmenter la nouvelle construction de logements locatifs privés. Il s'agissait d'immeubles pour lesquels un certificat était émis par la SCHL afin qu'ils ne soient pas assujettis aux restrictions relatives à la déduction pour amortissement. Ces avantages ont été consentis pour la période allant de 1974 à 1981, mais le statut pouvait être conservé à tout nouvel acquéreur jusqu'en 1993.

Plus récemment, à l'occasion du discours du budget fédéral du 28 février 2000, le gouvernement canadien instaurait un nouveau remboursement de la TPS pour les locateurs d'immeubles locatifs neufs. Ce remboursement permet de recouvrer jusqu'à 36 % de la TPS et de la TVQ payées à l'achat ou sur les coûts de construction.

À la lumière des faits observés au fil des ans, les mesures fiscales offertes aux contribuables investissant dans le logement locatif se sont révélées efficaces. L'accroissement de l'offre de logements locatifs a par ailleurs entraîné une baisse des loyers et un élargissement du choix offert aux locataires.

2.2 La situation ailleurs au Canada

La situation du marché du logement locatif ailleurs au Canada est fort variable et suscite, conséquemment, des réactions très diverses des gouvernements des provinces.

Le tableau synthèse, à la page suivante, brosse le portrait de la situation pour l'ensemble du pays, tant du point de vue de l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du logement locatif que des gestes posés par les autorités gouvernementales. Compte tenu du contexte auquel elles font face, les provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique apparaissent comme les alliées naturelles du Québec et de la Communauté. Dans le cas de ces deux provinces, les taux d'inoccupation relativement faibles dans les grands centres urbains ont amené les autorités provinciales à exercer, depuis quelques années, des pressions auprès du gouvernement fédéral afin qu'il rétablisse des mesures fiscales en faveur du logement locatif privé.



Tableau 7

La situation ailleurs au Canada

Provinces	Situation du marché du logement locatif	Position gouvernementale concernant des mesures fiscales
Terre-Neuve	Taux d'inoccupation élevé partout dans la province	Pas en faveur de telles mesures si elles réduisent d'autres contributions fédérales
Nouvelle-Écosse	L'offre ne pose pas de problème dans la province	Aucune demande auprès du gouvernement fédéral
Île-du-Prince-Édouard	Situation d'équilibre	Pas de discussion à ce sujet avec le gouvernement fédéral
Nouveau-Brunswick	L'offre n'est pas un problème	Pas de discussion à ce sujet avec le gouvernement fédéral
Ontario	Situation problématique dans plusieurs centres urbains	Partisan de la réduction ou de l'abolition de la TPS pour la construction de logements locatifs à prix accessible La province a son propre programme de subventions pour contrebalancer l'effet de la TVO (max 2 000 \$ / unité)
Manitoba	Insuffisance de l'offre dans les grands centres urbains	Favorise la rénovation du parc de logements locatifs
Saskatchewan	Problème d'offre de logements locatifs à prix accessible	En faveur d'autres mesures impliquant le secteur public
Alberta	Pas de problème sérieux	Contre les subventions directes pour le logement locatif, d'accord pour écarter les obstacles financiers.
Colombie-Britannique	Déséquilibre dans la région métropolitaine de Vancouver	Pour l'implantation de mesures fiscales au moyen d'une révision du régime fiscal des immeubles à usage locatif.

Source : document de travail reçu de la SHQ.

2.3 La méthodologie ayant servi à l'examen des mesures fiscales

La firme Raymond Chabot Grant Thornton a procédé selon une méthodologie comprenant quatre grandes étapes, soit :

- 1) l'établissement du scénario économique de référence pour l'année 2002 et les années à venir ;
- 2) l'élaboration de projets témoins permettant d'établir l'écart à combler entre le loyer économique et le loyer marchand dans la région métropolitaine de Montréal (l'effet de percolation pour libérer des unités de logements abordables est discuté à cette étape);
- 3) l'analyse des mesures fiscales, en tant que telles, et de leurs effets en vue de combler l'écart observé pour les projets témoins de façon à relancer la construction de logements locatifs privés ;
- 4) la recommandation de mesures fiscales les plus significatives et la mise en évidence de leurs impacts potentiels sur le marché du logement et sur l'écart à résorber pour assurer un loyer économique acceptable aux promoteurs.



L'étape 2, qui concerne l'élaboration de projets témoins, mérite quelques précisions. À cette étape, six projets témoins ont été modélisés afin d'établir l'écart à combler entre le loyer économique et le loyer marchand sur la base d'une série d'hypothèses de coûts et de rendement escompté pour les investisseurs. Notons que le rendement sur l'équité, au taux de 8 %, a été fixé de façon à ce qu'il soit supérieur à des placements obligataires et inférieur à celui des projets immobiliers de haut de gamme.

Le tableau 8 indique que l'écart à combler entre les loyers économique et marchand pour une unité-type de logement varie de 185 \$ à 551 \$ en fonction de la localisation et de la densité du projet témoin considéré. C'est dire que les mesures fiscales envisagées doivent pouvoir générer des avantages fiscaux relativement élevés pour justifier la rentabilité de tels projets.

Tableau 8

Écart entre le loyer marchand et le loyer économique constaté pour les projets témoins⁶

Densité de l'immeuble Localisation	Haute Centre	Faible Centre	Haute Couronne	Faible Couronne	Haute Banlieue	Faible Banlieue
Principales constatations						
Loyer marchand demandé (An 1)	1 000 \$	800 \$	750 \$	650 \$	650 \$	550 \$
Loyer économique (An 1)	1 427 \$	985 \$	1 242 \$	842 \$	1 201 \$	796 \$
Écart (\$)	427 \$	185 \$	492 \$	192 \$	551 \$	246 \$
Écart (%)	43%	23%	66%	30%	85%	45%

Source : RCGT, 2002.

⁶ La localisation centre est constituée du centre-ville de Montréal. La couronne est la région limitrophe du centre-ville de Montréal, avec un rayon de 3 à 5 kilomètres approximativement. Le territoire identifié comme banlieue est constitué des autres secteurs de la région métropolitaine de Montréal.

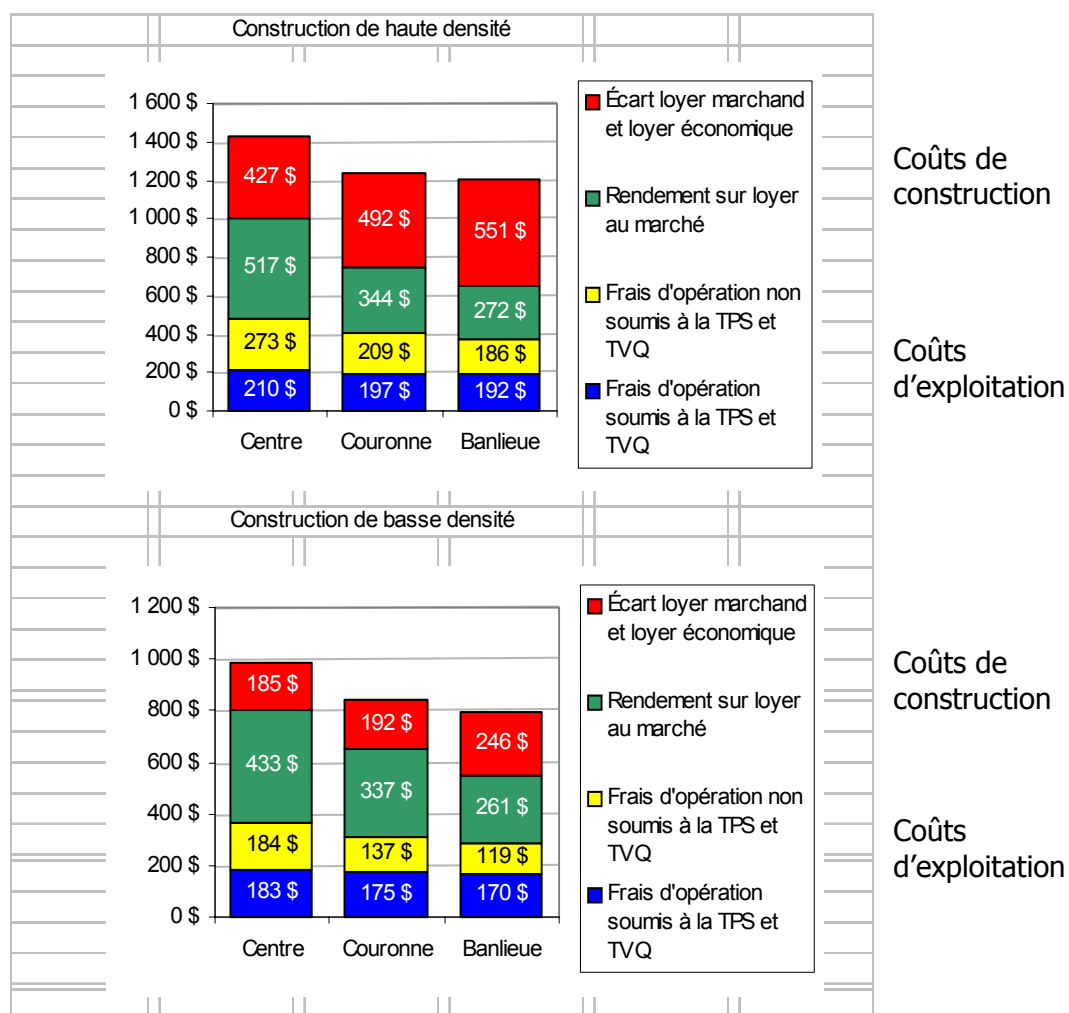


DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Les graphiques ci-dessous permettent de visualiser la composition du loyer économique. Ils permettent notamment de constater que les éventuelles mesures devraient d'abord permettre d'absorber une partie des coûts de construction qui comptent pour la plus grande partie du loyer économique.

Tableau 9

Composition du loyer économique pour les divers projets témoins



Source : RCGT, 2002.



2.4 Analyse des mesures fiscales les plus significatives

Parmi les mesures fiscales soumises au début de l'analyse, la proposition de créer des groupements d'investissement dans le secteur du logement locatif à prix abordable a été laissée de côté puisqu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une mesure fiscale. Par ailleurs, en raison de sa capacité de réduire substantiellement l'écart entre le loyer économique et le loyer marchand, une autre mesure, la déduction supplémentaire pour amortissement à l'égard des nouveaux investissements, a été retenue.

Le tableau 10 fait état de l'évaluation de chacune des mesures, sur une échelle de sept points, en fonction du délai d'impact sur les mises en chantier, de l'impact sur la diminution du loyer économique, des coûts pour les gouvernements supérieurs ainsi que des effets pervers et de l'efficacité de la mesure.

Tableau 10

Évaluation de l'efficacité des diverses mesures fiscales analysées

Mesure fiscale	Critères								Pointage Maximum de 7 points		
	Délai pour l'impact sur les mises en chantier		Impact sur le loyer économique		Coût pour les gouvernements		Effets pervers			Efficacité de la mesure prise isolément	
	Court Terme	Moyen Terme	Important	Peu important	Peu élevé	Élevé	Mi-nime	Nom-breux		Relati-vement efficace	Peu efficace
Pondération	2	0	2	0	1	0	1	0	1	0	7
Réduction du taux effectif des taxes à la consommation	2		2			0	1		1		6
Déduction pour amortissement	2		2		1		1			0	6
Report de la récupération de l'amortissement par la mise en commun des immeubles de type locatif		0	2		1		1			0	4
Imposition des gains en capital		0		0	1		1			0	2
Report de la récupération de l'imposition des gains en capital par la mise en commun des immeubles de type locatif		0	2		1		1			0	4
Déductibilité des coûts afférents à la construction et à la rénovation d'un immeuble	2		2			0	1			0	5
Inclusion des immeubles locatifs au nombre des placements actifs		0		0	1		1			0	2
Déduction pour amortissement supplémentaire à l'égard de nouveaux investissements	2		2		1		1			0	6

Source : RCGT, 2002.



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

En raison de l'urgence d'agir et de l'importance de l'écart entre le loyer économique et le loyer marchand, deux points sont accordés aux deux premiers critères. Les autres critères sont pondérés par un point.

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.

Pour chacune de ces mesures, l'analyse a permis de faire ressortir les principaux impacts escomptés qui sont décrits dans les pages suivantes.



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

Description de la mesure. Il existe trois types de fournitures relatives au système des taxes à la consommation, soit les fournitures taxables, détaxées et exonérées. Seules les fournitures taxables qui ne sont pas détaxées sont assujetties aux TPS-TVQ. Les fournitures exonérées ne sont pas taxables, alors que les fournitures détaxées sont taxables, mais à un taux de 0 %.

La fourniture de logements résidentiels est une fourniture exonérée qui n'est pas assujettie aux TPS-TVQ. Toutefois, le fournisseur de ces biens et services n'est pas en mesure de réclamer des CTI-RTI relativement aux biens et aux services acquis dans le cadre de ses activités. Par conséquent, les taxes représentent un coût supplémentaire pour celui-ci.

À l'occasion du discours du budget fédéral du 28 février 2000, le ministre des Finances du Canada annonçait l'instauration d'un nouveau remboursement de la TPS pour les locataires d'immeubles locatifs neufs (au Québec également). Ce remboursement est similaire à celui qui existe pour les particuliers qui acquièrent un immeuble d'habitation neuf à des fins résidentielles. En effet, il permet de recouvrer jusqu'à 36 % de la TPS et de la TVQ payées à l'achat ou sur les coûts de construction.

La mesure consisterait, idéalement, à faire augmenter le remboursement de 36 % à 100 % (avec des plafonds) pour ainsi pouvoir récupérer 100 % des taxes payées sur les coûts de construction. Le but de la mesure est d'obtenir un remboursement supérieur à 36 %.

En 1987, le gouvernement a indiqué que les produits alimentaires de base ne seraient pas inclus dans l'assiette fiscale de la taxe de vente. Cette décision était conforme à l'opinion générale des Canadiens, selon laquelle les aliments de base ne devraient pas être taxés. Ainsi, considérer la location des logements qui sont visés par la présente comme une fourniture détaxée (puisque constituant un élément de base au même titre que les produits alimentaires de base) ferait en sorte que des CTI-RTI pourraient être réclamés sur les coûts de construction ou d'exploitation.

Impact de la mesure. Sur les coûts de construction, cette mesure permettrait une réduction de l'ordre de 9,6 %. En appliquant cette mesure sur les frais d'exploitation, l'impact serait moindre, considérant que certaines dépenses d'exploitation ne sont pas assujetties aux TPS-TVQ. Cette mesure à elle seule n'aurait aucun impact sur les décisions d'investissement, compte tenu de l'écart qui subsisterait entre le loyer marchand et le loyer économique.



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)

Description de la mesure. Dans le calcul de son revenu net de location, un contribuable propriétaire d'un édifice peut déduire certaines dépenses de nature courante inhérentes à l'exploitation de l'immeuble, notamment les impôts fonciers, les intérêts sur emprunt ainsi que les dépenses destinées à l'entretien de l'immeuble.

De plus, lorsque l'immeuble constitue un bien en immobilisations, un contribuable peut déduire une déduction pour amortissement (DPA) dans le calcul de son revenu de location. Dans le cas d'un immeuble acquis en 2002, la DPA maximale pouvant être réclamée par un propriétaire est calculée en utilisant un taux d'amortissement de 4 % sur le solde résiduel de la catégorie fiscale dont fait partie l'immeuble (catégorie 1).

Certaines dispositions des lois fiscales ont pour effet de retarder le moment où un contribuable peut réclamer la DPA. Ainsi, pendant l'année d'acquisition de l'immeuble, la DPA est généralement limitée à 50 % de la déduction normalement admise. De plus, aucune DPA ne peut être réclamée par un contribuable à l'égard d'un immeuble avant que celui-ci ne soit devenu prêt à recevoir des occupants. Enfin, un contribuable ne peut augmenter le montant d'une perte locative en demandant la DPA à l'égard de biens locatifs.

Il est suggéré d'augmenter le taux de DPA à 10 %.

Impact de la mesure. Cette mesure n'aurait aucune incidence sur les coûts de construction. Toutefois, son application élargie afin de permettre au propriétaire de pouvoir déduire la DPA à l'encontre de ses revenus provenant d'autres sources permettrait de réduire de façon significative l'écart entre le loyer économique et le loyer marchand. Cette mesure, appliquée seule, n'aurait aucun impact sur les mises en chantier de logements locatifs par le secteur privé.



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

Description de la mesure. Une telle mesure existe déjà au Québec pour l'acquisition de biens spécifiques bénéficiant d'un taux d'amortissement fiscal de 100 % (équipements de fabrication et de transformation et équipements informatiques). Le but de l'instauration d'une telle mesure serait de permettre à des contribuables qui construisent un immeuble locatif de bénéficier d'une déduction supplémentaire dès l'année d'acquisition d'un immeuble locatif nouvellement construit. La déduction supplémentaire pourrait, par exemple, équivaloir à un montant égal à 30 % du coût du bâtiment. De façon à rendre cette mesure réellement incitative, il y aurait lieu de permettre que la déduction supplémentaire puisse être réclamée dès l'année d'acquisition plutôt qu'en fonction du montant d'amortissement fiscal réclamé. En effet, puisque le taux d'amortissement d'un immeuble locatif est peu élevé, une telle mesure serait beaucoup moins attrayante dans le cas où la déduction supplémentaire serait réclamée graduellement, au rythme de la dépense d'amortissement.

Aussi, de façon à réellement encourager le développement immobilier, devrait-il être prévu que cette déduction supplémentaire ne puisse pas faire l'objet d'une récupération lors d'une cession éventuelle de l'immeuble locatif. Enfin, cette dépense devrait pouvoir être déduite à l'encontre de toute source de revenu. Ainsi, cette mesure équivaut à un crédit d'impôt remboursable.

Impact de la mesure. Il est permis de considérer que cette mesure permettrait de compenser une partie des coûts de construction, puisque son effet se ferait sentir dès le début du projet. La déduction additionnelle, qui a été amortie sur la période d'analyse des projets témoins retenus, permettrait de réduire l'écart entre le loyer économique et le loyer marchand. Cette mesure devrait avoir un impact. Toutefois, là encore, il faudrait y ajouter d'autres mesures afin de créer un impact immédiat sur la construction de logements.



DÉDUCTION DES COÛTS AFFÉRENTS, OU DES COÛTS ACCESSOIRES, CONTRE D'AUTRES REVENUS POUR LES PROMOTEURS DE LOGEMENTS LOCATIFS NEUFS

Description de la mesure. Selon une disposition fiscale, la majorité des coûts engagés par un contribuable, raisonnablement attribuables à la période de construction, de rénovation ou de transformation d'un bâtiment, doivent être capitalisés au coût de ce bâtiment. Ainsi, qu'il s'agisse d'honoraires juridiques ou comptables, de droits de mutation ou de frais d'inspection relatifs à la construction (ci-après appelés « frais incidents »), ces dépenses sont toutes ajoutées au coût en capital du bâtiment construit. De plus, il importe de mentionner que cette disposition fiscale doit être appliquée en priorité sur d'autres dispositions de la législation fiscale. Par exemple, lorsque des frais juridiques sont engagés à titre de frais de financement pour l'obtention d'un emprunt et que l'utilisation des sommes ainsi obtenues peut raisonnablement être associée à la période de construction, ces frais doivent être capitalisés au coût du bâtiment, alors qu'ils seraient ordinairement déductibles sur une période de cinq ans. Doivent également être capitalisés les intérêts payés ou payables par le contribuable pour un montant d'argent emprunté qu'il est raisonnable de considérer comme ayant été utilisé à l'égard de la construction, de la rénovation ou de la transformation d'un bâtiment.

Il est toutefois permis que les dépenses d'aménagement paysager, la déduction pour amortissement – sous réserve de la règle de mise en service – et les dépenses de rénovation ou de transformation effectuées sur un bâtiment afin de le rendre accessible aux personnes handicapées soient pleinement déductibles dans l'année où ces dépenses sont engagées.

La législation fiscale permet également au contribuable de déduire certains coûts durant la période de construction lorsqu'une partie du bâtiment est louée. Ainsi, les frais incidents peuvent être déduits dans le calcul du revenu du contribuable jusqu'à concurrence du revenu de location qu'il a tiré de ce bien pour l'année.

Les règles fiscales devraient être modifiées de façon à élargir le type de dépenses pouvant être déduites durant la période de construction et à permettre que les frais incidents puissent être déduits à l'encontre de toute source de revenus. De façon à éviter les abus, le montant des frais incidents pouvant être déduit durant la construction de l'immeuble pourrait être plafonné (ex. : un pourcentage du coût de l'immeuble).

Impact de la mesure. Il est permis de considérer que cette mesure permettrait de compenser une partie des coûts de construction, puisque son effet se ferait sentir dès le début du projet. La déductibilité des coûts afférents à la construction et à la rénovation, qui a été amortie sur la période d'analyse des projets témoins retenus, permettrait de réduire l'écart entre le loyer économique et le loyer marchand. Cette mesure devrait avoir un impact sur la construction. Cependant, là encore, il faudrait y ajouter d'autres mesures afin de créer un impact immédiat sur la construction de logements.



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.

Description de la mesure. À la vente d'un immeuble locatif, le vendeur doit inclure dans son revenu la différence entre le prix de vente et la fraction non amortie du coût en capital (FNACC) de l'immeuble. La portion du prix de vente qui excède le coût d'acquisition de l'immeuble constitue un gain en capital et est imposable à 50 %, alors que la différence entre le coût de l'immeuble et la FNACC constitue une récupération d'amortissement et est imposable à 100 %.

Chaque immeuble locatif acquis par un même contribuable après 1971 à un coût en capital de 50 000 \$ ou plus doit faire partie d'une catégorie distincte. Le but de cette disposition est d'empêcher le report de l'imposition de la récupération d'amortissement résultant de la cession d'un immeuble locatif grâce à l'acquisition d'un nouvel immeuble locatif dans l'année.

De façon à différer la récupération d'amortissement, il faudrait permettre le regroupement des immeubles locatifs dans une seule catégorie fiscale.

Par ailleurs, selon la législation fiscale, il est possible pour un contribuable de reporter un gain en capital réalisé à la cession d'un immeuble dans la mesure où il acquiert un immeuble en remplacement ayant un coût au moins égal au prix de vente de l'immeuble et qu'il fait un choix dans sa déclaration de revenus (si après « règles de biens de remplacement »). Cependant, cet allègement fiscal ne s'applique que pour les immeubles utilisés en vue de gagner un revenu d'entreprise. Donc, le propriétaire d'un immeuble locatif ne peut bénéficier d'un tel report.

Afin de favoriser la construction de logements locatifs, il faudrait envisager la possibilité de faire bénéficier les propriétaires d'immeubles locatifs des règles de biens de remplacement.

Impact de la mesure. Cette mesure vise les investisseurs immobiliers qui sont actifs depuis plusieurs années et qui possèdent probablement un parc locatif d'importance. La mesure, en soi, n'aurait aucune incidence sur les coûts de construction et les frais d'exploitation d'un projet à construire. Cependant, elle inciterait un plus grand bassin d'investisseurs à rajeunir leur parc immobilier, en contrepartie de mesures fiscales incitatives.



2.5 Estimation de l'effet de percolation par le haut

Étant donné sa compétence en matière de logement social, la Communauté se préoccupe au premier chef de l'ampleur de l'effet de percolation qui peut résulter de la construction de logements locatifs moyen et haut de gamme, à la suite du succès anticipé des mesures fiscales qui pourraient être implantées.

Dans cette perspective, il a été tenté d'estimer de quelle manière l'amélioration du marché du logement locatif pourrait être bénéfique à la situation actuelle du logement abordable. Ainsi, un calcul a été fait sur la base de certaines hypothèses formulées à partir d'une observation récente du comportement des ménages locataires. Ce calcul a permis d'établir qu'approximativement 7 200 unités de logements abordables seraient libérées par un ajout de 11 000 logements au parc locatif de la région métropolitaine, pour les années 2004 à 2006 inclusivement.

Scénario ayant servi au calcul

- Croissance du parc de logements locatifs à la suite de l'introduction des mesures fiscales proposées : 11 000 unités de logements (50 % haut de gamme et 50 % moyen de gamme).
- Mesure de l'effet de percolation entre le moyen et le haut de gamme en regard des nouvelles unités de logements haut de gamme : 75 % des ménages accédant aux unités de logements haut de gamme occupaient précédemment une unité de logement de gamme intermédiaire (l'autre 25 % se compose de nouveaux ménages dans la région métropolitaine de Montréal ou de ménages nouvellement formés).
- Mesure de l'effet de percolation entre le bas et le moyen de gamme en regard des nouvelles unités de logements moyen de gamme : 75 % des ménages accédant aux unités de logements moyen de gamme occupaient précédemment une unité de logement bas de gamme (l'autre 25 % se compose de nouveaux ménages dans la RMRM ou de ménages nouvellement formés).
- Ainsi, il résulterait des mesures fiscales appliquées à l'ensemble du parc locatif une disponibilité accrue de quelque 7 200 unités de logements abordables sur le territoire de la Communauté.

Cette offre additionnelle de logements abordables résultant de l'effet de percolation permettrait de répondre adéquatement aux besoins non comblés des ménages à faibles revenus pour la période visée, en fonction des chiffres véhiculés actuellement par la FRAPRU.



2.6 Le rôle des gouvernements dans la mise en œuvre des mesures fiscales

Les mesures fiscales proposées ci-dessus interpellent le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada au plus haut point. Rappelons qu'il ne s'agit pas d'un précédent et que ces deux ordres de gouvernement ont, par le passé, accompagné le secteur privé avec l'objectif commun de soutenir le marché du logement locatif.

L'estimation du coût des mesures a été faite de façon sommaire pour apporter un éclairage additionnel au rapport. À titre d'hypothèses et sur la base des travaux de la firme Raymond Chabot Grant Thornton, il a été retenu que l'écart à combler entre les loyers économique et marchand serait en moyenne de 300 \$ par mois pour chaque unité de logement et que 11 000 unités de logements bénéficieraient des mesures fiscales lorsqu'elles auraient atteint leur rythme de croisière (à compter de l'année 2006). Dans ces conditions, les coûts fiscaux qui devront 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.

Il y a lieu toutefois de faire valoir que les coûts nets pour les deux ordres de gouvernement seraient inférieurs aux coûts estimés précédemment en raison de deux éléments :

- a) les activités entourant la construction d'immeubles locatifs procurent des rentrées fiscales (impôt sur le revenu des particuliers et taxes à la consommation). À titre indicatif, en s'inspirant de travaux réalisés par l'Institut de la statistique du Québec pour le compte de la SHQ, travaux qui utilisent le modèle intersectoriel québécois et qui portent sur l'année 1998, il a été établi que pour chaque 100 millions de dollars investi dans la construction résidentielle neuve, les gouvernements touchent 10 millions de dollars en recettes fiscales (soit un retour de 5,5 % pour le gouvernement du Québec et de 4,4% pour le gouvernement fédéral) ;
- b) la construction de logements locatifs par le secteur privé, qui aura pour effet de libérer des unités de logements abordables, diminuera la pression qui est actuellement exercée sur les gouvernements pour qu'ils subventionnent eux-mêmes la construction de telles unités de logements. Il en résultera une diminution des dépenses publiques annuelles pour soutenir ce domaine d'activité.

Tableau 11

Estimation du coût des mesures fiscales

Augmentation des recettes fiscales (a)	24 M \$
Plus (+) Diminution des dépenses publiques (b)	31 M \$
Moins (-) Coût des mesures fiscales	40 M \$
Excédant des recettes fiscales sur les dépenses publiques	15 M \$



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Le cumul des deux montants estimés indique qu'il est plus avantageux pour les gouvernements de recourir à des mesures fiscales pour apporter une solution au problème de l'offre insuffisante de logements abordables dans la région métropolitaine de Montréal. Les premières évaluations font état d'une économie nette annuelle d'environ 15 M \$ pour les deux ordres de gouvernement.

À ce stade-ci, il importe que les deux ordres de gouvernement passent à l'action rapidement pour résoudre cette situation critique en matière d'habitation puisqu'il s'agit là d'un élément fondamental qui touche la vie des citoyens. Compte tenu qu'il faut de deux à trois ans avant que les impacts des mesures fiscales se traduisent en résultats concrets, tout retard dans la prise de décision pourrait avoir des conséquences néfastes pour la région métropolitaine de Montréal.



Conclusion et recommandations

La région métropolitaine de Montréal fait actuellement face à sa première pénurie de logements locatifs et abordables depuis 1987. Malgré que les gouvernements supérieurs et les municipalités aient annoncé des investissements importants en faveur du logement abordable, pour la période 2002-2006, il faudrait 11 000 unités de logements locatifs supplémentaires, en 2006, pour que la région métropolitaine ait un taux d'occupation de 3 %, lequel est considéré par les spécialistes comme le taux d'équilibre du marché. La situation pourrait même se détériorer après 2006, si les initiatives publiques actuelles n'étaient pas reconduites et si les taux d'intérêt augmentaient au point de restreindre l'accession à la propriété et, ainsi, d'augmenter la pression sur le secteur du logement locatif.

La Communauté est préoccupée par la pénurie de logements locatifs et abordables à laquelle la population de son territoire est susceptible de faire face à court et à moyen terme. Un marché du logement locatif et abordable équilibré est nécessaire afin d'assurer la qualité de vie de la population et, par ailleurs, de mieux cibler les indispensables interventions publiques en matière de logement social et abordable. Par ailleurs, un marché du logement équilibré est essentiel pour que la région métropolitaine de Montréal maintienne une offre avantageuse en matière de disponibilité et de coût du logement, par rapport aux autres agglomérations nord-américaines.

À l'instar d'autres intervenants, la Communauté considère que la pénurie de logements locatifs et abordables doit être résolue par la mise en œuvre d'une stratégie globale qui fait appel à un ensemble de solutions. Or, à la lumière de l'évolution estimée de l'offre et de la demande de logements locatifs jusqu'en 2006, une évidence s'impose : les seuls programmes publics ne suffisent pas. Aussi, la Communauté croit-elle que le recours aux mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs par le secteur privé est un moyen actuellement négligé qui pourrait contribuer au rééquilibrage du marché et qui permettrait, par un effet de « percolation », de libérer des unités de logements abordables.

En effet, même si l'implantation de mesures fiscales pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande ne s'adresse pas directement aux plus démunis, elle peut, par l'effet de percolation qu'elle provoque, favoriser la remise sur le marché d'unités de logements abordables. Le Groupe de travail sur l'offre de logement de l'Ontario a déjà décrit ce phénomène qui fait en sorte que l'aménagement de logements locatifs haut de gamme permet aux locataires les plus fortunés de se diriger vers ces nouveaux logements et, ainsi, soulage la pression exercée sur les loyers en libérant des loyers plus abordables (GTOL, 2001 : 5).

Les données sur l'interrelation des taux d'occupation des diverses gammes de loyers pour les logements de deux chambres à coucher, dont il a été question à la section 1.1, illustrent un phénomène similaire. 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. Il y a donc, vraisemblablement, une demande pour le logement moyen et haut de gamme qui, une fois comblée, permettra de



libérer des loyers plus abordables. Cet effet domino tend à démontrer qu'une intervention ciblant les logements locatifs moyen et haut de gamme permet d'augmenter l'offre de logements abordables par un effet de percolation. Il a été estimé que la construction de 11 000 unités de logements locatifs pourrait libérer environ 7 200 unités de logements abordables par effet de percolation.

Les travaux menés par la firme Raymond Chabot Grant Thornton, pour le compte de la Communauté, ont permis d'établir clairement que les investisseurs ont abandonné la construction de logements locatifs en raison du manque de rentabilité de ce secteur. En effet, l'écart entre le loyer qu'exige un nouvel investissement (le loyer économique) et le loyer qui peut être perçu sur le marché de la région métropolitaine de Montréal (le loyer marchand) ne semble pas pouvoir se résorber à long terme et donc, ne permet pas d'espérer un retour des investisseurs privés dans ce créneau sans stimulants fiscaux importants.

Le rééquilibrage du marché de logement locatif dont les cycles d'expansion et de contraction se succèdent au cours des trois dernières décennies a été atteint par la mise en place des mesures fiscales en complément d'autres initiatives publiques par les gouvernements. Ces mesures incitatives ont favorisé un accroissement des mises en chantier durant la période où l'inventaire de logements locatifs tombait en dessous du seuil acceptable. De plus, elles génèrent des bénéfices nets qui, à l'heure actuelle, pourraient s'élever à 15 millions de dollars par année dans le cadre d'une construction de 11 000 logements et d'une libération de 7200 unités abordables.

Le recours aux mesures fiscales ne peut, sur la base des expériences antérieures, éliminer la nécessité, pour les gouvernements, d'appuyer directement les ménages à faibles revenus.

Dans ce contexte, la Communauté demande aux gouvernements supérieurs d'adopter les mesures incitatives suivantes :

- 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'impôts 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 ;



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

- 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.

La Communauté propose que ces mesures soient adoptées pour une période de 10 ans. Les trois premières mesures s'adressent à toutes les catégories d'investisseurs, à l'exception des caisses de retraite non imposables. Quant à la quatrième recommandation, elle a pour but d'encourager les entreprises immobilières établies à rajeunir leurs parcs immobiliers et, ainsi, de bénéficier de leur expertise.

Nous comprenons que ces mesures fiscales doivent faire l'objet de modalités d'application particulières qui auraient pour but de limiter les possibilités de spéculation ou d'autres effets non souhaités.

Par ailleurs, comme le plan de relance proposé concerne principalement l'accroissement de l'offre de logements locatifs et abordables, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu également de considérer les initiatives additionnelles visant la demande de logements. À cet effet, la Communauté propose que des mesures favorisant l'accession 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, constituent le complément de la réforme fiscale afin de rétablir l'équilibre du marché de logements locatifs et contribuer à la lutte contre la pauvreté.

Le tableau de la page suivante montre l'impact financier qu'aurait l'adoption de ces mesures incitatives. Leurs effets cumulés montrent parfois qu'elles sont même trop agressives, car l'écart entre le loyer marchand et le loyer économique est plus que comblé. Il y aurait donc lieu de doser les mesures retenues de façon à ce qu'elles permettent de compenser la différence entre le loyer économique et le loyer marchand, sans plus.



DES MESURES FISCALES POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES

Tableau 12

Impact des diverses mesures fiscales proposées sur les projets témoins

Montants mensuels arrondis	Année								
	1			2			3		
	Coûts incidents sans	Coûts incidents avec	Déduction additionnelle	Coûts incidents sans	Coûts incidents avec	Déduction additionnelle	Coûts incidents sans	Coûts incidents avec	Déduction additionnelle
Centre-ville / haute densité									
Écart de loyer économique à combler	427 \$	427 \$	427 \$	432 \$	432 \$	432 \$	435 \$	435 \$	435 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts de construction	-92 \$	-92 \$	-92 \$	-92 \$	-92 \$	-92 \$	-92 \$	-92 \$	-92 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts d'exploitation	-20 \$	-20 \$	-20 \$	-21 \$	-21 \$	-21 \$	-21 \$	-21 \$	-21 \$
Déduction de l'amortissement de 4% en réduction d'autres revenus	-96 \$	-67 \$	-96 \$	-189 \$	-132 \$	-189 \$	-181 \$	-127 \$	-181 \$
Impact additionnel si la DPA en réduction d'autres revenus est augmentée à 10%	-145 \$	-101 \$	-145 \$	-269 \$	-188 \$	-269 \$	-231 \$	-162 \$	-231 \$
Déduction des coûts afférents de 30%		-264 \$			-264 \$			-264 \$	
Déduction additionnelle			-264 \$			-264 \$			-264 \$
Écart à combler (excédent de l'écart)	74 \$	-118 \$	-191 \$	-139 \$	-266 \$	-404 \$	-90 \$	-231 \$	-355 \$
Centre-ville / faible densité									
Écart de loyer économique à combler	185 \$	185 \$	185 \$	179 \$	179 \$	179 \$	173 \$	173 \$	173 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts de construction	-61 \$	-61 \$	-61 \$	-61 \$	-61 \$	-61 \$	-61 \$	-61 \$	-61 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts d'exploitation	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$
Déduction de l'amortissement de 4% en réduction d'autres revenus	-56 \$	-39 \$	-56 \$	-110 \$	-77 \$	-110 \$	-106 \$	-74 \$	-106 \$
Impact additionnel si la DPA en réduction d'autres revenus est augmentée à 10%	-84 \$	-59 \$	-84 \$	-157 \$	-110 \$	-157 \$	-135 \$	-94 \$	-135 \$
Déduction des coûts afférents de 30%		-154 \$			-154 \$			-154 \$	
Déduction additionnelle			-154 \$			-154 \$			-154 \$
Écart à combler (excédent de l'écart)	-34 \$	-146 \$	-188 \$	-167 \$	-241 \$	-321 \$	-146 \$	-228 \$	-300 \$
Couronne / haute densité									
Écart de loyer économique à combler	492 \$	492 \$	492 \$	507 \$	507 \$	507 \$	521 \$	521 \$	521 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts de construction	-81 \$	-81 \$	-81 \$	-81 \$	-81 \$	-81 \$	-81 \$	-81 \$	-81 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts d'exploitation	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-20 \$	-20 \$	-20 \$
Déduction de l'amortissement de 4% en réduction d'autres revenus	-88 \$	-62 \$	-88 \$	-173 \$	-121 \$	-173 \$	-166 \$	-116 \$	-166 \$
Impact additionnel si la DPA en réduction d'autres revenus est augmentée à 10%	-133 \$	-93 \$	-133 \$	-247 \$	-173 \$	-247 \$	-211 \$	-148 \$	-211 \$
Déduction des coûts afférents de 30%		-242 \$			-242 \$			-242 \$	
Déduction additionnelle			-242 \$			-242 \$			-242 \$
Écart à combler (excédent de l'écart)	171 \$	-5 \$	-72 \$	-14 \$	-130 \$	-256 \$	42 \$	-87 \$	-200 \$
Couronne / faible densité									
Écart de loyer économique à combler	192 \$	192 \$	192 \$	191 \$	191 \$	191 \$	188 \$	188 \$	188 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts de construction	-52 \$	-52 \$	-52 \$	-52 \$	-52 \$	-52 \$	-52 \$	-52 \$	-52 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts d'exploitation	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-18 \$	-18 \$	-18 \$
Déduction de l'amortissement de 4% en réduction d'autres revenus	-52 \$	-37 \$	-52 \$	-102 \$	-72 \$	-102 \$	-98 \$	-69 \$	-98 \$
Impact additionnel si la DPA en réduction d'autres revenus est augmentée à 10%	-78 \$	-55 \$	-78 \$	-146 \$	-102 \$	-146 \$	-125 \$	-87 \$	-125 \$
Déduction des coûts afférents de 30%		-143 \$			-143 \$			-143 \$	
Déduction additionnelle			-143 \$			-143 \$			-143 \$
Écart à combler (excédent de l'écart)	-7 \$	-111 \$	-150 \$	-127 \$	-195 \$	-270 \$	-104 \$	-181 \$	-248 \$
Banlieue / haute densité									
Écart de loyer économique à combler	551 \$	551 \$	551 \$	572 \$	572 \$	572 \$	592 \$	592 \$	592 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts de construction	-80 \$	-80 \$	-80 \$	-80 \$	-80 \$	-80 \$	-80 \$	-80 \$	-80 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts d'exploitation	-18 \$	-18 \$	-18 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$	-19 \$
Déduction de l'amortissement de 4% en réduction d'autres revenus	-88 \$	-62 \$	-88 \$	-173 \$	-121 \$	-173 \$	-166 \$	-116 \$	-166 \$
Impact additionnel si la DPA en réduction d'autres revenus est augmentée à 10%	-133 \$	-93 \$	-133 \$	-247 \$	-173 \$	-247 \$	-211 \$	-148 \$	-211 \$
Déduction des coûts afférents de 30%		-242 \$			-242 \$			-242 \$	
Déduction additionnelle			-242 \$			-242 \$			-242 \$
Écart à combler (excédent de l'écart)	232 \$	56 \$	-10 \$	54 \$	-63 \$	-189 \$	115 \$	-14 \$	-127 \$
Banlieue / faible densité									
Écart de loyer économique à combler	246 \$	246 \$	246 \$	250 \$	250 \$	250 \$	254 \$	254 \$	254 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts de construction	-49 \$	-49 \$	-49 \$	-49 \$	-49 \$	-49 \$	-49 \$	-49 \$	-49 \$
Élimination TPS/TVQ sur les coûts d'exploitation	-16 \$	-16 \$	-16 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$	-17 \$
Déduction de l'amortissement de 4% en réduction d'autres revenus	-52 \$	-37 \$	-52 \$	-102 \$	-72 \$	-102 \$	-98 \$	-69 \$	-98 \$
Impact additionnel si la DPA en réduction d'autres revenus est augmentée à 10%	-78 \$	-55 \$	-78 \$	-146 \$	-102 \$	-146 \$	-125 \$	-87 \$	-125 \$
Déduction des coûts afférents de 30%		-143 \$			-143 \$			-143 \$	
Déduction additionnelle			-143 \$			-143 \$			-143 \$
Écart à combler (excédent de l'écart)	50 \$	-54 \$	-93 \$	-64 \$	-133 \$	-207 \$	-35 \$	-112 \$	-179 \$

Source : RCGT, 2002.

N.B. Le report de la récupération de l'amortissement et des gains en capital à la vente d'un immeuble n'apparaît pas au tableau, car il ne génère pas de rendement financier pour l'investisseur. Il y a lieu, toutefois, d'indiquer que cette mesure accroît les liquidités de l'investisseur et demeure un incitatif fort pour un investissement dans le logement locatif.



Liste des tableaux

Tableau 1 : Le taux d'inoccupation du logement locatif pour les grands secteurs de la RMR de Montréal (page 3).

Tableau 2 : Comportement différentiel du taux d'inoccupation du logement locatif par gamme de prix pour la RMR de Montréal, 1995-2001 (page 5).

Tableau 3 : Estimation de la pénurie de logements locatifs dans la RMR de Montréal en tenant compte des dernières annonces gouvernementales (page 7).

Tableau 4 : Écart constaté entre le loyer économique et le loyer marchand pour les projets témoins (page 9).

Tableau 5 : Évolution du nombre de logements locatifs privés construits annuellement (nombre absolu) et du taux d'inoccupation (%), 1985-2001 (page 10).

Tableau 6 : Mises en chantier de logements locatifs et de condominiums dans la RMR de Montréal, 1995-2000 (page 11).

Tableau 7 : La situation ailleurs au Canada (page 17).

Tableau 8 : Écart entre le loyer marchand et le loyer économique constaté pour les projets témoins (page 18).

Tableau 9 : Composition du loyer économique pour les divers projets témoins (page 19).

Tableau 10 : Évaluation de l'efficacité des diverses mesures fiscales analysées (page 20).

Tableau 11 : Estimation du coût des mesures fiscales (page 28).

Tableau 12 : Impact des diverses mesures fiscales proposées sur les projets témoins (page 33).



Remerciements

La Communauté métropolitaine de Montréal a réuni, au printemps 2002, des représentants de divers organismes reconnus en matière d'habitation au sein d'un groupe de travail sur les mesures fiscales.

Nous tenons à remercier les personnes suivantes⁷ pour leur participation et leur contribution :

Groupe de travail sur les mesures fiscales

Monsieur Serge Crochetière, représentant de l'APCHQ

Monsieur Marcel Dumont, observateur de la SCHL

Monsieur Claude-Rodrigue Deschênes, représentant de la SHQ

Madame Ève Paré, représentante de l'APCHQ

Monsieur Pierre Rouleau, représentant du MAMM

Monsieur Alain Ross, observateur du ministère des Finances du Québec

⁷ Précisons que ces personnes et les organismes qu'elles représentent, ne sont pas liées au contenu du présent rapport.
