

La solution à la surchauffe du marché immobilier : s'attaquer au déséquilibre en augmentant l'offre

Devant la hausse fulgurante du prix des propriétés au Québec, plusieurs observateurs réclament une intervention des gouvernements afin de calmer le jeu. Des diverses mesures pour freiner la demande, au contrôle direct des prix et des loyers, en passant par l'encadrement de certaines pratiques des courtiers immobiliers, les solutions proposées sont nombreuses. Certaines solutions peuvent toutefois n'avoir qu'un effet de court terme ou même d'apparence et constituer alors de fausses pistes dans la mesure où elles n'émergent pas d'une compréhension de la véritable source du problème. À notre avis, après examen de la question, la seule avenue efficace et durable permettant de résorber l'important déséquilibre sur le marché immobilier est une augmentation de l'offre, et la manière d'y arriver est de créer un environnement propice à la construction de nouvelles habitations. La surchauffe est plus qu'un phénomène conjoncturel et demeurera problématique si l'on ne parvient pas à alléger le fardeau administratif et fiscal de l'industrie. La présente étude vise à illustrer l'ampleur du rattrapage qui doit être fait au moyen de politiques et mesures permettant de stimuler l'offre.

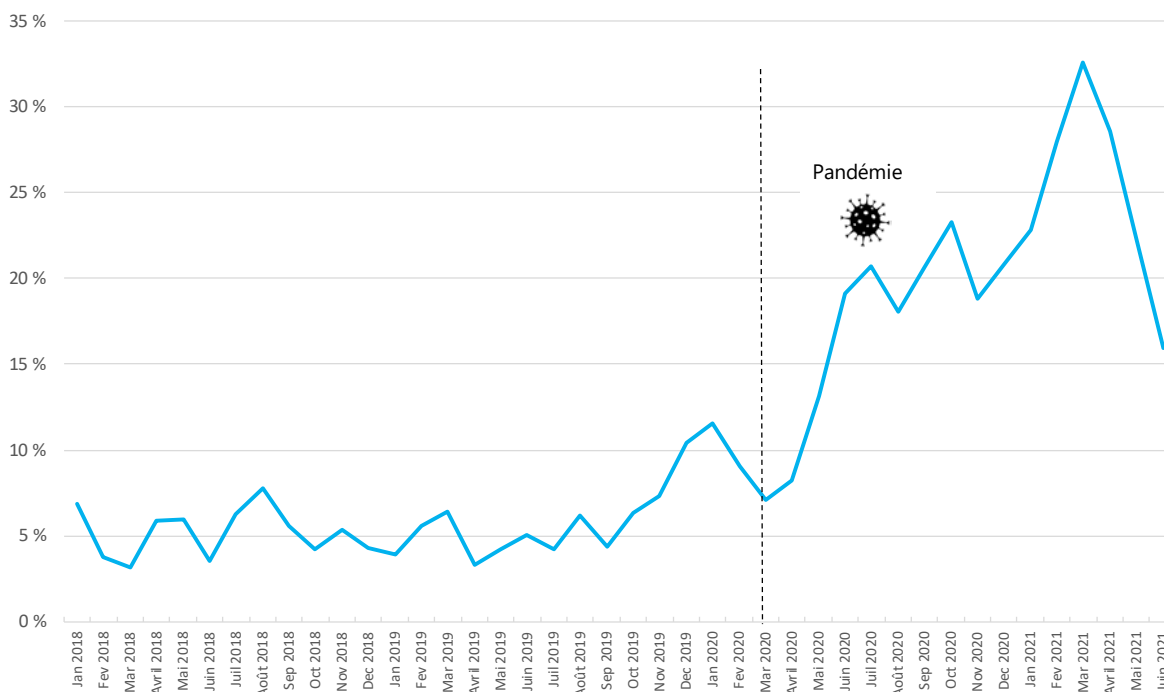
Explosion du prix des propriétés depuis la pandémie

Avant même le début de la pandémie de COVID-19, le marché de la revente au Québec avantagait nettement les vendeurs dans la majorité des centres urbains de la province. Les ventes étaient en constante progression, l'offre de propriétés à vendre était à son plus bas en 16 ans et les délais de vente ne cessaient de raccourcir. En conséquence, les hausses de prix des propriétés (toutes catégories confondues) commençaient déjà à s'accélérer au point où, en février 2020, elles atteignaient 11,7 % en rythme annuel (voir Figure 1). Puis, arriva la pandémie. Après une pause décrétée du courtage immobilier du 24 mars au 11 mai 2020, le marché a repris de manière frénétique.

La pandémie a d'abord entraîné une chute drastique des taux d'intérêt. Puis, les programmes gouvernementaux de soutien du revenu, combinés à la mise sur pause de plusieurs dépenses discrétionnaires durant le confinement, ont entraîné une hausse spectaculaire du taux d'épargne des ménages¹. Finalement, un autre impact important de la pandémie que personne n'aurait pu prévoir réside dans le changement de préférences des consommateurs. Notamment, le travail à distance étant devenu la norme pour plusieurs, l'habitation n'est plus seulement l'endroit où l'on vit en famille, mais aussi le lieu où l'on travaille et où l'on se divertit. C'est le « cocooning » à son paroxysme! Ceci a fait augmenter la demande pour des maisons unifamiliales et aussi celle pour les banlieues plus éloignées, les plus petits centres urbains et même certaines régions rurales. La demande pour les résidences secondaires s'est également amplifiée. Du côté des vendeurs, bon nombre de ménages vieillissants qui contemplaient l'idée de déménager dans un logement en copropriété ou de retourner à la location ont reporté leur projet à plus tard.

¹ Le taux d'épargne des ménages canadiens s'élevait à 27,4 % au deuxième trimestre de 2020 (source : Statistique Canada, tableau 36-10-0112-01).

Figure 1
Hausse du prix moyen des propriétés résidentielles (en rythme annuel) au Québec



Source : ACI

En somme, **la pandémie a exacerbé la hausse de la demande et le repli de l'offre sur le marché de l'habitation avec pour résultat que jamais il n'y a eu aussi peu de propriétés à vendre comparativement à la demande au Québec.** Au premier trimestre de 2021, le ratio inscriptions en vigueur²/ventes, toutes catégories de propriétés confondues, se situait à 3,6, soit un creux historique. Ceci témoigne d'un déséquilibre d'une ampleur sans précédent entre l'offre et la demande. Et comme c'est toujours le cas dans une économie de marché, la rareté a fait exploser les prix. Les offres multiples et la surenchère sont devenues la norme, à un point tel que plusieurs acheteurs laissent même tomber la garantie légale ou l'inspection préachat, ce qui bien sûr est une pratique à proscrire. En avril 2021, la hausse du prix moyen des propriétés culminait à 32,6 % en rythme annuel.

Rappel de ce que dit la théorie

L'analyse économique nous dit que sur un marché concurrentiel, le prix et la quantité sont toujours dictés par la loi de l'offre et de la demande. Elle nous dit aussi qu'une pénurie est un déséquilibre qui pousse forcément les prix vers le haut, comme c'est le cas en ce moment sur le marché du logement au Québec. Face à ce constat, il faut viser deux objectifs : premièrement, augmenter la quantité échangée et, deuxièmement, faire diminuer les pressions sur les prix. Mais n'oublions pas que toute intervention (outre la fixation directe des prix, bien sûr) induira nécessairement un déplacement des courbes d'offre ou de demande. Or, **il n'existe qu'un seul déplacement qui puisse produire les résultats attendus : une augmentation de l'offre.** Évidemment, il ne s'agit pas ici d'inciter les propriétaires d'habitations à vendre, mais bien de construire de nouveaux logements en quantité suffisante pour répondre à la demande.

² Équivalent au stock de propriétés à vendre sur le marché.

Devant la flambée du prix des habitations, une autre manière d'intervenir pour l'État et qui rencontre beaucoup d'adeptes consiste à aider financièrement (subventionner) les acheteurs à acquérir ces propriétés qui coûtent de plus en plus cher. Bien que ce genre d'intervention soit parfois souhaitable pour d'autres raisons³, il faut néanmoins se rappeler qu'elle stimule la demande et qu'elle a donc un effet inflationniste sur le prix des propriétés, ce qui est contraire à l'objectif poursuivi. Par contre, toutes choses étant égales par ailleurs, stimuler l'offre produira l'effet escompté en résorbant la pénurie et en faisant diminuer les prix.

L'ampleur du déficit de logements

Tentons ici une estimation ponctuelle du déficit de logements à la fin de l'année 2020.

Commençons tout d'abord par le segment locatif. Il y a un consensus assez large selon lequel le taux d'inoccupation dit « d'équilibre » sur le marché locatif se situe aux environs de 3 %. Or, à l'automne 2020, l'enquête locative de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)⁴ établissait ce taux pour la province à 2,4 %. Étant donné la taille du parc (890 538 logements), on peut établir qu'il manquait quelque 5 300 logements vacants pour équilibrer le marché locatif.

Du côté des logements pour propriétaires-occupants, c'est le ratio inscriptions en vigueur/ventes (IEV/V) sur le marché de la revente qui peut nous aider à évaluer le déficit d'unités. Un marché équilibré est généralement associé à un ratio inscriptions en vigueur/ventes entre 8 et 10⁵. Or, le Tableau 1 montre ce ratio par catégorie de propriétés sur le marché de la revente québécois à la fin de 2020 (scénario a). Celui-ci s'élevait à 4,3, ce qui témoigne bien d'une sévère rareté de propriétés à vendre comparativement à l'ampleur de la demande. Nous avons ensuite calculé le nombre d'inscriptions en vigueur nécessaire pour avoir, dans un premier temps, un ratio IEV/V de 8 (scénario b) et dans un deuxième temps, un ratio IEV/V de 10 (scénario c). L'écart entre ces deux scénarios (b et c) et la situation réelle (a) nous indique combien d'inscriptions supplémentaires il aurait fallu, théoriquement⁶, pour refléter un marché équilibré.

En somme, il manquait environ entre 35 000 et 54 000 propriétés à vendre pour rééquilibrer la composante propriétaires-occupants du marché immobilier résidentiel québécois à la fin de 2020. Si l'on ajoute le déficit de quelque 5 300 logements locatifs trouvé précédemment, **au total, nous évaluons qu'il manquait entre 40 000 et 60 000 habitations au Québec à la fin de 2020**. Ce déficit aurait pu être comblé en augmentant l'offre, c'est-à-dire principalement en accélérant le rythme des mises en chantier⁷. Peut-on conclure pour autant que si l'on avait construit entre 40 000 et 60 000 nouveaux logements de plus l'année dernière, ils auraient pratiquement tous trouvé preneur? Presque.

³ Puisqu'il est beaucoup plus difficile aujourd'hui pour les jeunes ménages d'accéder à la propriété que cela ne l'était pour les générations qui les ont précédés, l'équité intergénérationnelle est l'une des principales raisons qui justifient des mesures d'aide à l'achat d'une première propriété en ce moment.

⁴ L'enquête porte sur les immeubles locatifs d'initiative privée comptant au moins trois appartements.

⁵ Source : SCHL, Évaluation du marché de l'habitation, RMR de Montréal, 1^{er} trimestre 2020.

⁶ Les ventes auraient certes été plus élevées encore avec davantage de propriétés à vendre. On peut dans ce cas parler de demande « latente ».

⁷ Les autres options sont de convertir des immeubles existants ayant une autre vocation en immeuble résidentiel, ou encore de subdiviser des habitations existantes (créer un logement accessoire dans une maison unifamiliale en est un exemple).

Tableau 1
Ratio Inscriptions en vigueur/ventes au 4^e trimestre de 2020*
Province de Québec

	Hypothèses		
	Scénario a)	Scénario b)	Scénario c)
	Situation réelle	Ratio IEV/V = 8	Ratio IEV/V = 10
Ventes (V)	112,476	112,476	112,476
Inscriptions en vigueur (IEV)	39,848	74,984	93,730
Ratio IEV/V	4.3	8.0	10.0
Écart des IEV par rapport à a)	--	35,136	53,882

*Le ratio inscriptions en vigueur/ventes est calculé sur 12 mois.

Source : Baromètre du marché immobilier résidentiel, 4^e trimestre 2020, APCIQ, et calculs APCHQ.

Le neuf et l'existant, des biens substitués

La réponse à la question précédente dépend dans quelle mesure les nouvelles habitations construites sont de bons substitués aux habitations déjà existantes. Bien qu'elles remplissent toutes les deux les mêmes fonctions, les nouvelles propriétés n'ont pas exactement les mêmes caractéristiques que celles déjà existantes.

D'abord, en ce qui concerne la localisation, en raison de la disponibilité des terrains, les constructions neuves sont habituellement plus éloignées des noyaux centraux des villes (sauf s'il s'agit d'espaces reconvertis). L'offre de services de proximité peut aussi être moins développée dans un nouveau quartier.

Par contre, toutes choses étant égales par ailleurs, puisque les propriétés neuves offrent des aménagements plus modernes, un design au goût du jour, une meilleure efficacité énergétique, peu de charges d'entretien, des systèmes plus modernes, etc., les consommateurs sont habituellement prêts à payer une prime pour acquérir (ou louer) une propriété neuve⁸. Un autre avantage indéniable des propriétés neuves pour lequel les consommateurs sont prêts à payer une « prime pour le neuf » est qu'elles sont, à un certain degré, personnalisables.

En bout de piste, **il y a un fort degré de substituabilité entre les habitations neuves et existantes, de sorte qu'il y a forcément un arbitrage qui a cours entre les deux dans l'esprit des acheteurs.** Leurs décisions dépendront alors de leurs préférences, de l'offre disponible... et des prix relatifs entre les deux biens.

⁸ Nous n'avons pas trouvé de données canadiennes à cet effet, mais aux États-Unis, il semble que la prime soit, historiquement, de l'ordre de 15 à 20 % (source : blogue de NAR – <https://www.nar.realtor/blogs/economists-outlook/home-price-comparison-new-versus-existing>)

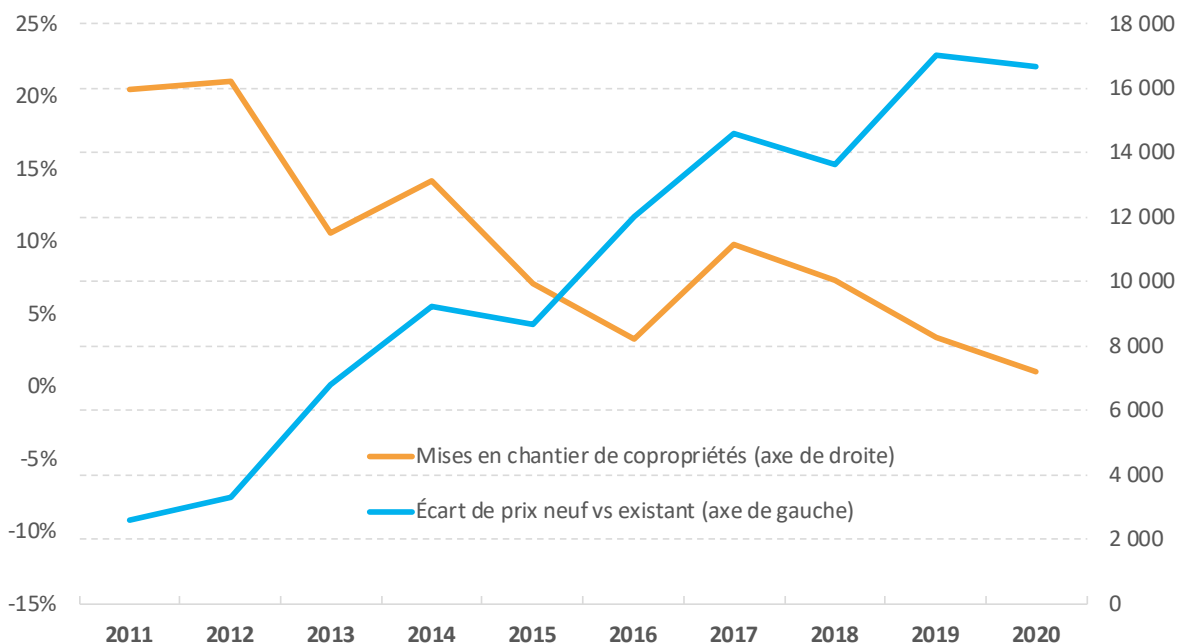
Pourquoi le niveau de construction est-il insuffisant?

À notre avis, deux raisons principales expliquent pourquoi le niveau de construction des dernières années s'est avéré insuffisant pour combler la demande.

Premièrement, revenons sur la notion de prix relatifs mentionnée plus haut. Lorsque l'écart entre le prix d'une propriété neuve et celui d'une propriété existante devient trop grand, cela favorise la demande pour l'existant et affaiblit la demande pour les constructions neuves. Cette relation semble se confirmer pour les mises en chantier de copropriétés au Québec au cours de la dernière décennie. La Figure 2 montre que les mises en chantier ont eu tendance à diminuer avec l'écart de prix entre le neuf et l'existant.

Inversement, lorsque l'écart de prix entre les propriétés neuves et les propriétés existantes diminue et atteint le niveau correspondant à la prime que les consommateurs sont prêts à payer pour le neuf, la demande pour le neuf s'accroît, ce qui se traduira normalement par une hausse des mises en chantier.

Figure 2
Écart neuf vs existant et mises en chantier de copropriété au Québec



Source : JLR et SCHL

Bien qu'il soit normal que le coût d'une propriété neuve soit plus élevé que celui d'une propriété existante similaire, **il faut inévitablement se questionner sur les frais, autres que les coûts de construction, qui viennent gonfler le prix des propriétés neuves.** Plusieurs de ces frais sont issus de la réglementation (redevances de transport, frais de parc, taxe d'amélioration locale, règlement d'inclusion, etc.) On peut bien sûr s'interroger sur le bien-fondé de tous ces frais supplémentaires, mais là n'est pas le but de cet article (bien que nous nous attarderons plus loin à un coût en particulier). Nous faisons simplement le constat que leur effet sur l'offre est néfaste et qu'il y a là des pistes de solution à explorer.

Le deuxième facteur pouvant expliquer que le niveau de construction peut parfois s'avérer inadéquat a trait au délai d'ajustement de l'offre. En effet, **l'offre de propriétés nouvellement construites ne s'ajuste pas instantanément à la demande.**

Dans plusieurs endroits, en particulier dans les quartiers centraux des grands centres urbains, les terrains disponibles permettant la création de logements se font rares. Aussi, lorsqu'un promoteur met la main sur un terrain vacant ou un site à redévelopper, il va de soi qu'il y a un certain nombre d'exigences à respecter sur le plan urbanistique, environnemental et réglementaire (ex. : décontamination, densité, nombre d'étages, règlements d'inclusion, infrastructures, etc.). Cela peut prendre plusieurs mois, voire des années dans certains cas avant d'obtenir toutes les autorisations menant à l'obtention d'un permis de construction (surtout si un changement de zonage est nécessaire). Une fois le permis obtenu, il faut ensuite compter de trois à quatre mois pour la construction d'une maison unifamiliale, et plus d'un an pour de gros projets de logements collectifs. Il faut donc passablement de temps avant que de nouvelles habitations n'arrivent sur le marché.

Bien sûr, les délais de construction sont souvent incompressibles. Par contre, **il faut se demander si les différents délais d'approbation, eux, pourraient être réduits.** Plusieurs avenues sont possibles à cet effet : meilleure planification urbaine, allègement réglementaire, création de guichets uniques auprès des municipalités pour les grands projets de développement, accélération du processus de consultation, etc.

Comment stimuler la construction de nouveaux logements et qu'elles sont les limites?

Diminuer le prix relatif du neuf comparativement à l'existant redonnerait plus de compétitivité aux habitations neuves et stimulerait la construction de nouveaux logements, qu'ils soient destinés aux propriétaires-occupants ou aux locataires. Si les gouvernements sont prêts à faire de la création de logements une priorité et sont disposés à y consacrer les sommes nécessaires, à notre avis, deux avenues s'offrent à eux.

Premièrement, il faut aplanir le plus possible les obstacles aux nouveaux développements qui engendrent des coûts et des délais pour les développeurs.

Deuxièmement, **une manière rapide et facile à administrer permettant de faire diminuer les coûts des habitations neuves abordables serait de diminuer, voire éliminer, la taxe de vente sur les habitations neuves.** Celle-ci pénalise la construction neuve en gonflant artificiellement l'écart de prix relatif entre le neuf et l'existant.

C'est d'ailleurs précisément pour ne pas pénaliser indûment l'industrie de la construction et les acheteurs de maisons neuves⁹ que le gouvernement fédéral avait initialement instauré un remboursement partiel de la TPS sur les habitations neuves. Le remboursement avait aussi été mis en place pour des raisons sociales et d'équité fiscale. Reconnaisant l'importance de la propriété d'une résidence et le fait qu'un tel achat représente l'investissement le plus important qu'un ménage puisse faire dans sa vie, on cherchait à éviter de nuire à l'abordabilité de l'habitation au Canada. Les mêmes principes ont été appliqués au Québec lorsque le gouvernement provincial a prévu le remboursement d'une portion de la TVQ.

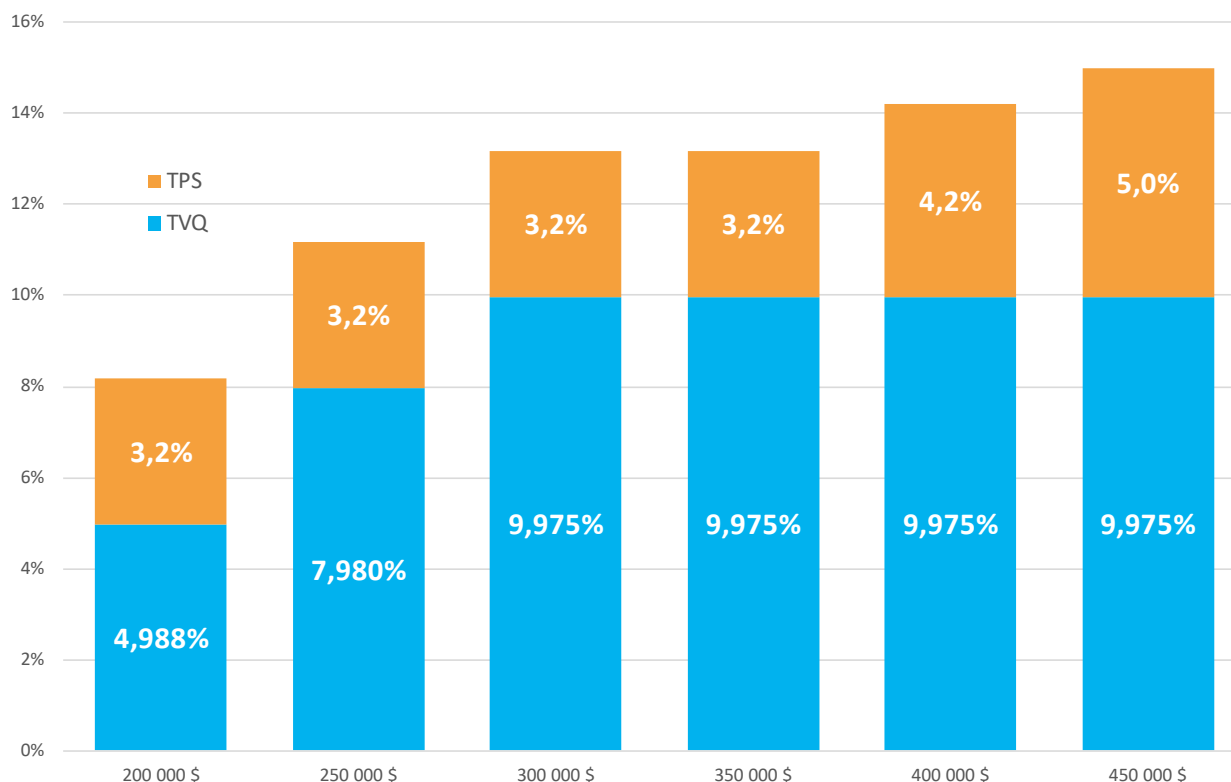
Tant au fédéral qu'au provincial, le remboursement d'une partie des taxes cible les propriétés résidentielles accessibles pour une grande partie des ménages, tandis qu'aucun remboursement n'est octroyé pour des propriétés « luxueuses ». Les deux mesures comportent alors des prix plafonds au-delà desquels aucun remboursement n'est accordé¹⁰. Tandis que pour le

⁹ Un aperçu de certaines dispositions de la taxe sur les produits et services en matière immobilière, André Lareau, Les cahiers de droit, 1991.

¹⁰ Les modalités de remboursement de la TPS et de la TVQ sur les habitations neuves sont différentes. Pour une habitation admissible, le remboursement de la TPS est de 36 % jusqu'à un prix d'achat de 350 000 \$, puis devient dégressif par la suite. Au-delà d'un prix d'achat de 450 000 \$, il

remboursement de la TPS ce plafond est de 450 000 \$, celui-ci n'est que de 300 000 \$ pour la TVQ. **Avec la hausse soutenue du prix des propriétés au cours des dernières années, la fourchette de prix donnant droit à un remboursement de TVQ (200 000 \$ à 300 000 \$) n'est plus du tout adaptée à la réalité du marché immobilier**, car de moins en moins d'habitations neuves se qualifient en raison du prix plafond trop bas de 300 000 \$. Par exemple, le prix médian d'une maison unifamiliale sur le marché de la revente au Québec au deuxième trimestre de 2021 s'élevait à 373 000 \$¹¹. Une maison neuve de même valeur se vendrait 424 000 \$, soit 51 000 \$ de plus, uniquement en raison des taxes, qui correspondraient alors à 13,175 % du prix d'achat (aucun remboursement de TVQ). **Il serait donc plus que temps d'actualiser les modalités de remboursement de la TVQ**¹². Le Tableau 2, en annexe, montre les dispositions de remboursement des taxes de vente provinciales sur les habitations neuves dans les autres juridictions. Pour sa part, la Figure 3 ci-dessous montre les taxes effectivement payées en tenant compte du remboursement des taxes (TPS et TVQ)¹³ pour habitations neuves. Autrement dit, il s'agit de l'écart de prix entre une propriété neuve et une propriété existante induit par les taxes.

Figure 3
% effectif de taxes sur les habitations neuves au Québec



Sources : ARC et Revenu Québec, calculs APCHQ

n'y a aucun remboursement de la TPS. En ce qui a trait à la TVQ, le remboursement est de 50 % pour un prix d'achat inférieur à 200 000 \$ et devient dégressif par la suite. Au-delà d'un prix d'achat de 300 000 \$, il n'y a aucun remboursement de la TVQ.

¹¹ Source : Baromètre du marché de la revente, 2^e trimestre de 2021, APCIQ.

¹² La dernière modification remonte au budget de 2010-2011.

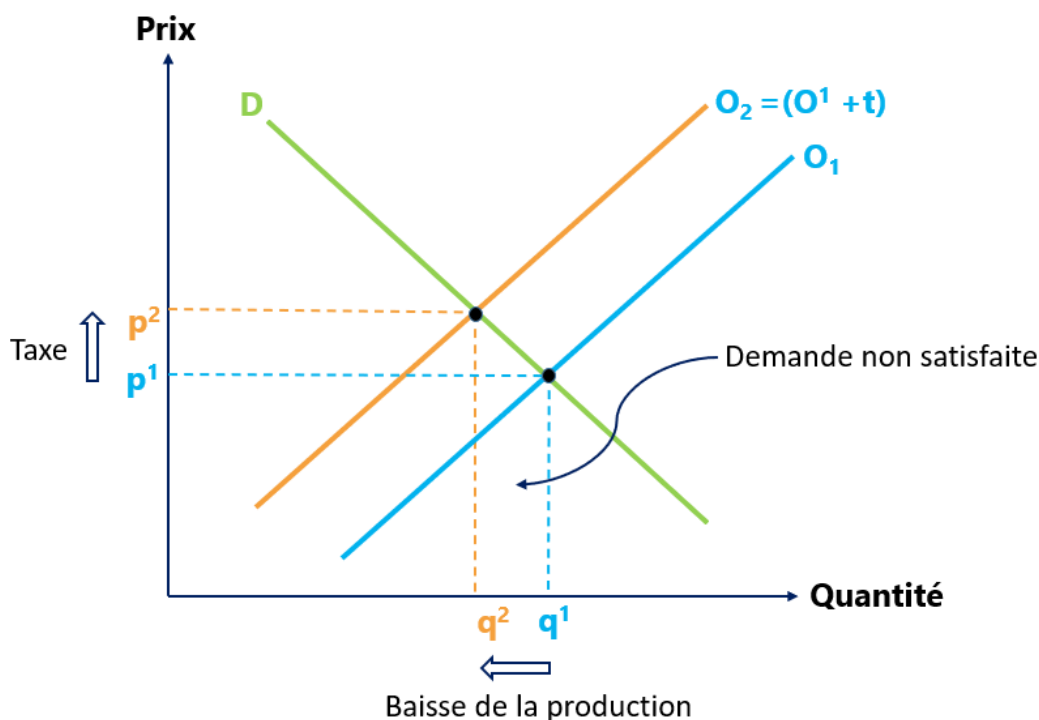
Conceptuellement, comme le montre la Figure 4, dans tous les cas où l'on introduit une taxe, on fait évidemment augmenter le prix du bien, mais on fait aussi diminuer la quantité échangée, ce qui entraîne une sous-production et une demande non satisfaite.

Les remboursements de taxes : une mesure facile à moduler selon les objectifs

Afin de stimuler la construction et maintenir l'abordabilité des habitations, l'APCHQ suggère aux gouvernements d'intervenir au sujet de la taxe de vente. Augmenter le remboursement des taxes sur les habitations neuves est non seulement une mesure fondée d'un point de vue de la théorie économique, mais cela nous apparaît une façon simple, rapide et efficace d'intervenir. **Les critères de remboursement des taxes peuvent en effet être modulés selon plusieurs éléments tels que le prix de l'habitation, sa vocation (propriétaire-occupant vs locatif), le statut de l'acheteur (accédant vs acheteur expérimenté) et même le temps.**

Autrement dit, on peut aisément cibler une clientèle, une catégorie de propriété et un niveau de prix. Mais aussi, les mesures peuvent être envisagées pour une durée limitée, le temps d'effectuer un certain rattrapage.

Figure 4
Effet d'une taxe sur la production et le prix des habitations neuves



Conclusion et mesures prioritaires

La problématique de surchauffe immobilière a trop longtemps été vue comme un phénomène purement conjoncturel. Plusieurs mesures ont été prises afin de ralentir la demande, mais cela a créé une demande refoulée. Une bonne partie de cette demande refoulée s'est probablement exprimée durant la pandémie, grâce à la faiblesse des taux hypothécaires. Aujourd'hui, force est de constater que l'écart entre l'offre et la demande est devenu trop grand et que le déséquilibre ne se corrigera pas de lui-même. La plupart des observateurs, dont la SCHL¹⁴, s'entendent maintenant pour parler d'un problème structurel, lié à une offre de nouveaux logements insuffisante. Il y a donc nécessité de stimuler l'offre afin de retrouver un certain équilibre, ce qui, bien sûr, limiterait les pressions sur les prix sur le marché de la revente.

Nous estimons que le déficit d'habitations au Québec se situe entre 40 000 et 60 000 logements pour propriétaires-occupants et pour fins locatives. Il faudrait donc augmenter l'offre en conséquence.

Afin de stimuler la construction de nouvelles habitations, au moins deux avenues sont possibles. Premièrement, à moyen et à long terme, **il faut aplanir les obstacles réglementaires qui entraînent des surcoûts et des délais inutiles pour les constructeurs**. Ceci leur permettrait de répondre à la demande de manière plus rapide et plus abordable. Deuxièmement, une mesure rapide, qui pourrait donc être déployée à court terme, à tout le moins de manière temporaire, serait que les gouvernements renoncent à une part importante de la taxe de vente sur les habitations abordables neuves, et ce, tant pour les logements locatifs que les logements pour propriétaires-occupants. Ainsi, **rembourser une partie beaucoup plus substantielle de la TPS et de la TVQ sur les habitations neuves, voire la totalité dans certains cas est selon nous la mesure prioritaire à prendre**.

En mettant en place cet environnement plus favorable à l'offre de nouveaux logements, nos gouvernements devraient se doter de cibles quant au nombre d'habitations à construire et de temps pour y arriver. **Nous préconisons une réflexion encore plus globale sur les enjeux d'abordabilité et d'accession à la propriété**. Nous croyons qu'un tel exercice devrait aussi mener à l'établissement de cibles au chapitre de l'accession à la propriété. La propriété est un vecteur de richesse auquel une trop faible proportion de Québécois a pu accéder jusqu'à présent. A-t-on encore besoin de le rappeler : le Québec est bon dernier au Canada au chapitre du taux de propriété¹⁵.

* * *

¹⁴ [Canada's housing market faces supply shortage: Economist - Video - BNN \(bnnbloomberg.ca\)](#)

¹⁵ Selon le dernier recensement de Statistique Canada, en 2016, le taux de propriété s'élevait à 61,3 % au Québec comparativement à une moyenne canadienne de 67,8 %.

ANNEXE

Tableau 2
Rabais de la taxe provinciale sur les habitations neuves au Canada

	Taxe provinciale applicable	Taux de rabais	Fourchette de prix	Remboursement maximal
Colombie-Britannique	Aucune	--	--	--
Alberta	Aucune	--	--	--
Saskatchewan	PST de 6 %	42%	Dégressif entre 350 000 \$ et 450 000 \$	8,820 \$
Manitoba	RST de 7 %	0%	--	0 \$
Ontario	HST (partie provinciale de 8 %)	75%	Jusqu'à 400 000 \$	24,000 \$
Québec	TVQ de 9,975 %	50%	Dégressif entre 200 000 \$ et 300 000 \$	9,975 \$
Nouvelle-Écosse	HST (partie provinciale de 10 %)	18.75%	Jusqu'à 160 000 \$	3,000 \$
Nouveau-Brunswick	HST (partie provinciale de 10 %)	0%	--	0 \$
Terre-Neuve et Labrador	HST (partie provinciale de 10 %)	0%	--	0 \$
Île-du-Prince-Édouard	HST (partie provinciale de 10 %)	0%	--	0 \$