

Projet de loi n°31
Loi modifiant diverses dispositions législatives
en matière d'habitation

Mémoire

POUR UN VÉRITABLE PLAN D'ACTION EN HABITATION TOUT LE QUÉBEC HABITE QUELQUE PART

Mémoire présenté à la Commission de
l'aménagement du territoire

Dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi n°31

Septembre 2023



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

RECHERCHE ET RÉDACTION

Gabriel Cotte, M. Urb, conseiller – Habitation

Brigitte Lavallée, M. Urb, coordonnatrice – Design urbain

Adam Mongrain, directeur – Habitation

Samuel Pagé-Plouffe, M. Sc. Pol, directeur – Affaires publiques et gouvernementales

Jeanne Robin, M. ATDR, directrice principale

Ines Zerrouki, B.Sc. Urb., conseillère – Habitation

COORDINATION

Christian Savard, M. ATDR, directeur général



Table des matières

Sommaire des recommandations	5
Introduction : L’habitation, le pouls d’une société	9
Ceci n’est pas une crise du logement	9
La crise de l’habitation	10
Décloisonner les enjeux d’habitation.....	11
Le danger qui nous guette.....	14
De fausses bonnes idées	15
Le mirage d’un équilibre	16
Les locataires du Québec	16
Les locateurs du Québec	16
Agir avec audace, rigueur et probité	17
Partie 1 : Pour un marché au service du consommateur	19
Pour une approche intégrée en habitation	19
Se doter d’un tableau de bord grâce à un registre public des loyers.....	20
Mettre la clause F du bail au service de la construction neuve	21
Offrir une réelle visibilité sur les hausses de loyer des immeubles récemment construits.....	21
Protéger la mobilité résidentielle des ménages évincés.....	22
Prendre acte des conditions de marché réelles dans l’arbitrage des intérêts à la signature des baux résidentiels...	23
Partie 2 : Pour une sortie de crise durable en habitation	24
Prendre l’augmentation de l’offre au sérieux	24
Faciliter la densification, partout jusqu’à 3 étages, et jusqu’à 8 étages près des réseaux de transport en commun structurants.....	24
Débusquer et mettre hors d’état de nuire les mesures anti-densification et anti-habitation	25
Créer un marché immobilier sans spéculation.....	26
Récupérer collectivement les profits sur la rente foncière créée collectivement.....	26
Empêcher l’opération d’hôtels clandestins, notamment de type Airbnb	27
Construire et acquérir une abondance d’unités à but non lucratif	27
Permettre aux municipalités d’adopter des normes de zonage différenciées à l’avantage des projets sans but lucratif.....	27
Exempter d’approbation référendaire les projets d’habitation à but non lucratif	28
Décupler la productivité du secteur de l’habitation.....	29
Rendre les processus de développement immobilier plus efficaces, prévisibles et uniformisés.....	29
Partie 3 : Les mécaniques fondamentales des marchés immobiliers résidentiels	30
L’habitation est un service, pas un produit	30
Bien comprendre la relation entre le loyer et le paiement hypothécaire	30
Le service payé	31
La valeur d’un loyer	32
De la rente de la terre.....	33
Comment les prix explosent	34
Qui sont les acheteurs marginaux?	36



La pile de sel	37
Le service rendu et le profit attendu.....	41
Le signal de prix et la construction neuve.....	42
La théorie et la pratique.....	45
L'opportunité à saisir	47

Annexes

- 1 - Registre des loyers, volet Québec: Rapport de sondage web auprès de Québécois(es)
- 2 - Registre des loyers, volet propriétaire du Québec: Rapport de sondage web auprès de propriétaires québécois(es)



Sommaire des recommandations

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Son expertise diversifiée lui permet de réaliser de nombreuses activités de recherche, d'accompagnement, de formation et de sensibilisation.

Dans le cadre de sa mission de défense des droits collectifs, Vivre en Ville prend régulièrement position sur les enjeux de fond et d'actualité pour contribuer à faire évoluer les pratiques, les politiques publiques et les choix budgétaires vers un cadre plus favorable au développement de collectivités viables. C'est donc avec un grand intérêt que nous avons pris connaissance du projet de loi n°31, et nous remercions la Commission de nous donner l'occasion de présenter en personne nos recommandations.

Ce mémoire détaille une quinzaine de recommandations qui visent à intégrer au projet de loi 31 des éléments essentiels pour arriver à une sortie de crise durable en habitation, au bénéfice de l'ensemble des Québécois et des Québécoises.

1. Pour un marché au service du consommateur

Pour une approche intégrée en habitation

Au service d'une intervention réussie, le gouvernement est appelé à recentrer l'habitation en tant qu'enjeu fondamental, à l'intersection de l'économie, de la démographie, de l'environnement et de la santé.

Recommandation 1

En collaboration avec les parties prenantes, à dessein de garantir des conditions résidentielles dignes et productives dans des milieux de vie complets à toute la population, se doter d'un plan d'action national en habitation basé sur quatre orientations: augmentation de l'offre, frein à la spéculation, abondance d'unités à but non lucratif, productivité du serveur de l'habitation.

Se doter d'un tableau de bord grâce à un registre public des loyers

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec déploie un registre des loyers public et universel, alimenté de données administratives.

Mettre la clause F du bail au service de la construction neuve

Recommandation 3

Amender l'article 1 afin de restreindre l'application de la clause F du bail à la construction neuve et d'en exclure les unités d'habitation existantes qui ne font que changer de mode de tenure vers le marché locatif.

Modifier l'article 1955 du Code civil du Québec afin qu'il se lise comme suit :

« Ni le locateur ni le locataire d'un logement loué par une coopérative d'habitation à l'un de ses membres, ne peut faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal.

De même, ni le locateur ni le locataire d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti **ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement**



d'affectation récent ne peut exercer un tel recours, dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné. »

Offrir une réelle visibilité sur les hausses de loyers des immeubles récemment construits

Recommandation 4

Abroger les dispositions de l'article 1 portant sur l'indication du loyer maximal qu'un locateur pourra imposer dans les cinq premières années d'un logement nouvellement construit ou dont les fins locatives résultent d'un changement d'affectation récent.

Recommandation 5

Ajouter des critères particuliers au Règlement sur les critères de fixation des loyers afin de tenir compte des ajustements qui surviennent dans les cinq premières années des dépenses d'exploitation d'une construction neuve.

Protéger la mobilité résidentielle des ménages évincés

Recommandation 6

Adopter les articles 2, 3, 5 et 6 du projet de loi tels quels.

Recommandation 7

Amender l'article 4 pour calculer l'indemnité due à un ménage évincé non pas en fonction du loyer de l'unité de laquelle le ménage est évincé, mais en fonction du loyer des unités comparables disponibles pour location dans la municipalité où l'éviction a lieu. Appliquer une indemnité minimale de 12 mois.

Prendre acte des conditions de marché réelles dans l'arbitrage des intérêts à la signature des baux résidentiels

Recommandation 8

Ne pas adopter l'article 7, en reconnaissance des dynamiques fondamentales dans le marché résidentiel.

2. Pour une sortie de crise durable en habitation

Parce que tout le Québec habite quelque part

Les leviers liés à l'augmentation de l'offre résidentielle, qui articulent plusieurs dimensions du marché de l'habitation, sont au cœur des solutions qui nous sortiront de la crise de l'habitation. Or, le projet de loi 31 manque l'opportunité de bonifier les conditions de développement immobilier, notamment à travers les outils législatifs relatifs à l'aménagement du territoire.



Prendre l'augmentation de l'offre au sérieux

Faciliter la densification, partout jusqu'à 3 étages, et jusqu'à 8 étages près des axes de transports en commun structurants

Recommandation 9

Exempter de l'approbation référendaire les mesures visant à autoriser un maximum de trois étages sur tout le territoire, et un maximum de huit étages aux abords du réseau de transport collectif structurant, et évaluer les modalités adéquates d'autorisation de seuils minimum de densité établis à l'échelle nationale.

Ajouter à l'article 123.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :

« 123.1. Malgré les troisième et quatrième alinéas de l'article 123, n'est pas propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire [...]

N'est pas non plus propre à un tel règlement une disposition qui, dans une zone où un usage résidentiel est permis :

1° modifie le nombre d'étages permis pour l'augmenter jusqu'à trois, dans n'importe quelle zone;

2° modifie le nombre d'étages permis pour l'augmenter jusqu'à huit, à proximité d'un point d'accès à un réseau structurant de transport collectif.

Débusquer et mettre hors d'état de nuire les mesures anti-densification et anti-habitation

Recommandation 10

Identifier, dans la réglementation et dans les pratiques, les mesures qui contrecarrent, ralentissent ou pénalisent la densification et la création de nouvelles unités d'habitation, et travailler à les éliminer.

Créer un marché immobilier sans spéculation

Récolter collectivement les profits sur la rente foncière créés collectivement

Recommandation 11

Imposer progressivement le gain en capital sur les transactions immobilières, incluant les résidences principales.

Empêcher l'opération d'hôtels clandestins, notamment de type Airbnb

Recommandation 12

Identifier et travailler à éliminer les failles dans la réglementation qui permettent à des acteurs d'opérer des hôtels clandestins.



Construire et acquérir une abondance d'unités à but non lucratif

Permettre aux municipalités d'adopter des normes de zonage différenciées à l'avantage des projets sans but lucratif

Recommandation 13

Permettre aux municipalités d'intégrer au zonage des dispositions spécifiques aux projets de logement à but non lucratif, par exemple pour permettre une densité plus importante.

À cette fin, modifier l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :

1. par l'ajout à l'article 84.1, après le paragraphe 3°, du paragraphe suivant :

« 3.1° les secteurs propres au développement de nouvelles unités de logement social ou géré par des entreprises d'économie sociale; ».

2. par l'ajout à la fin de l'article 113 de l'alinéa suivant :

« Dans un secteur identifié au plan d'urbanisme en vertu du paragraphe 3.1 de l'article 84, le règlement de zonage peut prévoir l'application de dispositions différentes pour les immeubles destinés à la location résidentielle étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38) ».

Exempter d'approbation référendaire les projets d'habitation à but non lucratif

Recommandation 14

Exempter des processus d'approbation référendaire les projets d'habitation à but non lucratif.

À cette fin, modifier l'article 123.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :

1. en remplaçant le 2e paragraphe du premier alinéa de l'article 123.1 par :

« 2° à immeubles destinés à la location résidentielle étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38). ».

Décupler la productivité du secteur de l'habitation

Rendre les processus de développement immobilier plus efficaces, prévisibles et uniformisés

Recommandation 15

Adopter des mesures incitatives pour soutenir les municipalités qui souhaitent standardiser et optimiser leurs processus d'émission de permis de construction.

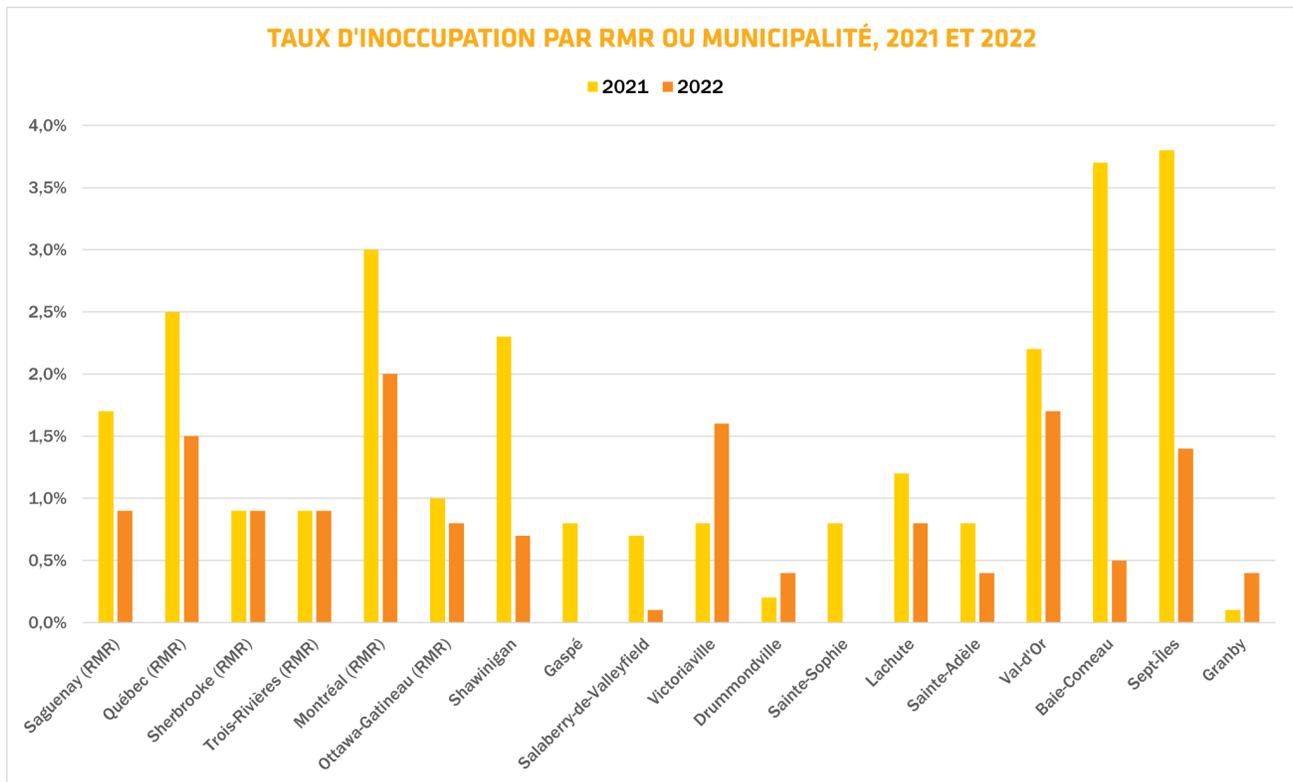


Introduction :

L'habitation, le pouls d'une société

Ceci n'est pas une crise du logement

Au Québec en 2023, le taux d'inoccupation est si bas dans tant de municipalités que la présence d'une crise ne peut plus être ignorée. Le terme le plus courant pour parler des conséquences issues d'un stock locatif insuffisant est « crise du logement », et la référence habituelle proposée pour en évaluer la gravité est le degré d'écart avec un présumé « point d'équilibre » du taux d'inoccupation des logements¹.



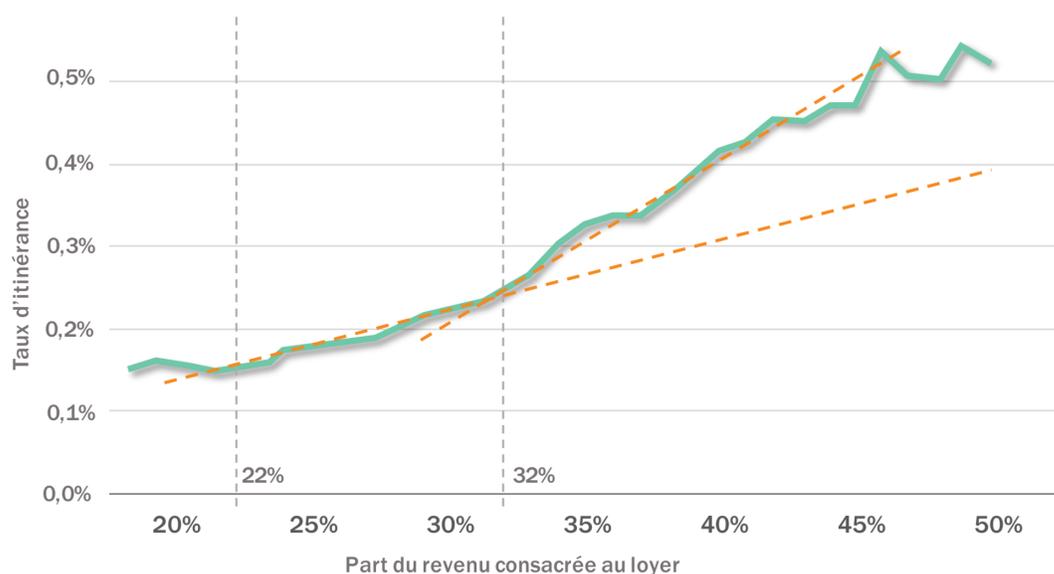
En dépit d'un pic relatif de mises en chantier au cours des dernières années, le taux d'inoccupation demeure au plancher dans pratiquement toutes les régions métropolitaines de recensement (RMR) et municipalités du Québec, atteignant carrément 0% dans certaines. Source des données: Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Tableaux des faits saillants provinciaux - Québec, 2023.

S'il est vrai que cette mesure indique clairement un manque criant de logements locatifs – des ménages se retrouvent carrément à la rue, faute d'endroit pour habiter – elle ne suffit pas à décrire la juste ampleur de la crise qui secoue le Québec. Le prix des logements occupés n'y est pas visible. L'emplacement des constructions neuves non plus, et la consommation énergétique issue des déplacements depuis le domicile passe ainsi sous silence. Les conditions de vie des personnes logées, bonnes ou mauvaises, n'y sont pas explicites. Et le taux d'itinérance, une conséquence directe d'un stock insuffisant et dispendieux, n'y figure pas non plus.

¹ Si on entend ces temps-ci parler d'un taux d'inoccupation « équilibré » à 3%, des études empiriques démontrent plutôt que le point à partir duquel les acheteurs trouvent facilement à se loger sans que les loyers ne subissent une pression à la baisse est un taux d'inoccupation autour de 7%. Voir Meryl Finkel, Larry Buron. *Study on Section 8 Voucher Success Rates: Quantitative Study of Success Rates in Metropolitan Areas*. 2001. En ligne : huduser.gov.



LE LIEN ENTRE LE TAUX D'EFFORT MOYEN EN LE TAUX D'ITINÉRANCE AUX ÉTATS-UNIS



La littérature scientifique² est claire au sujet du lien entre le taux d'itinérance et le prix des services en habitation. Dans le tableau ci-dessus, on voit d'ailleurs deux points d'inflexion marqués: le taux d'itinérance dans la population accélère quand la part du revenu consacré au loyer médiane atteint 22%, puis 32%³. Source des données: Zillow Economic Research, 2018.

Or, toutes ces caractéristiques sont des indicateurs importants de la santé du parc résidentiel – et des personnes qui y vivent. La façon dont nous habitons le territoire a des impacts majeurs sur nos conditions de vie individuelles et collectives. Lorsqu'elles sont additionnées, les conséquences des travers de notre mode d'habitat sont simultanément catastrophiques et diffuses, ce que l'on occulte quand on parle de « crise du logement ». Pis encore, les conséquences de certaines dynamiques, comme la hausse généralisée des prix, ne sont pas clairement identifiées comme des problèmes à régler.

La crise de l'habitation

En réalité, un mal moderne nous gangrène bien au-delà des contours conventionnels d'une crise du logement. Les symptômes de cette crise sont multiples, complexes et enchevêtrés : étalement urbain, endettement des ménages, itinérance, insalubrité, concentration des richesses, enclavement, îlots de chaleur, blanchiment d'argent, fracture sociale, ralentissement économique, explosion du coût de réalisation et d'entretien des infrastructures, isolement et solitude, réduction de l'espérance de vie. Les signaux d'alarme viennent de toutes parts, au point où il est de plus en plus difficile de distinguer les causes des effets. Mais un fil conducteur relie toutes ces crises: ce sont les conséquences logiques, prévisibles et attendues de nos décisions collectives en matière d'habitation.

Nous n'avons pas créé suffisamment d'espace habitable dans les milieux de vie complets, près des emplois et des services, et l'espace existant est soumis à une féroce compétition qui fait plus de perdants que de gagnants.

² Gregg Colburn, Clayton Aldern. *Homelessness is a Housing Problem*. 2022.

³ Chris Glynn, Thomas H. Byrne, Dennis P. Culhane. *Inflection points in community-level homelessness rate*. 2021.

En ligne : zillowstatic.com.



Nous n'avons pas dompté la spéculation qui a fait exploser les valeurs foncières, et les sommes gargantuesques issues des transactions immobilières sont maintenant concentrées dans des secteurs improductifs pour l'économie.

Nous n'avons pas construit et entretenu un parc résidentiel social et communautaire en mesure de loger adéquatement les personnes vulnérables et d'agir comme contrepoids au marché privé dans la production d'unités de logement.

Nous n'avons pas créé un secteur résidentiel productif et résilient, capable de contrôler les coûts de construction afin de mettre rapidement en chantier des unités de bonne qualité. Les unités qui voient le jour prennent aujourd'hui des années avant d'aboutir alors qu'elles coûtent plus cher que jamais.

La crise de l'habitation a pris racine, et nous habitons tous, forcément, avec elle. À dessein d'enrayer la crise, aucun effort ne peut être ménagé. Mais avant de passer de la parole aux actes, il faut établir la direction à prendre et surmonter les obstacles qui nous séparent d'une offre d'habitat à la fois durable et abordable.

Décloisonner les enjeux d'habitation

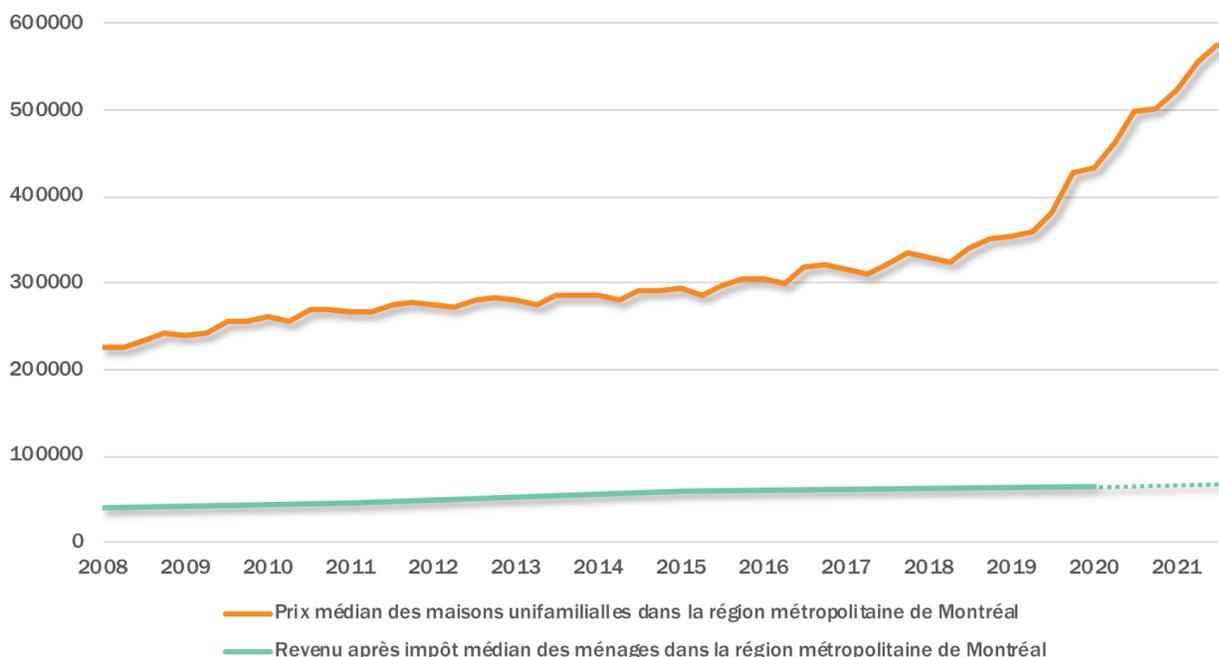
Évaluer les propositions et intentions d'un projet de loi en habitation passe avant tout par une analyse rigoureuse et bien informée de la situation et des dynamiques en habitation, de manière à proposer des améliorations en cohérence avec la réalité sur le terrain. Vivre en Ville étudie la question, d'une façon ou d'une autre, depuis plus de 25 ans.

Pour aller plus loin:

VIVRE EN VILLE (2022). *Portes ouvertes: pour une sortie de crise durable en habitation*. 64 p. + Annexes. (Coll. « L'Index »)

La crise de l'habitation que le Québec traverse actuellement impose une étude sérieuse de la question. Si, pendant un long moment, la population a réussi à se loger plus ou moins facilement, la mobilité résidentielle des Québécoises et des Québécois est aujourd'hui mise à mal par une déconnexion exacerbée entre la progression des prix dans le marché résidentiel et l'évolution du revenu des ménages.

ÉVOLUTION DES REVENUS ET PRIX MÉDIANS DES LOGEMENTS DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL



Le découplément des prix et des revenus est un phénomène qui précède la pandémie. L'écart est notamment plus marqué en 2019 qu'il ne l'était en 2008. Sources des données: APCIQ, 2008-2021; SCHL, 2022

Pour l'illustrer, il suffit de réfléchir aux options résidentielles offertes aux ménages disposant d'un pouvoir d'achat de 800 000 \$, d'une part en 2013 et d'autre part en 2023.

- En 2013, avoir 800 000 \$ vous ouvrait toutes grandes les portes du Québec. Un ménage ainsi fortuné pouvait acheter à peu près n'importe où, et s'il s'éloignait des grands centres, acheter une maison monumentale.
- En 2023, avoir 800 000 \$ vous permet encore de vous loger facilement, mais pas n'importe où. À certains endroits au Québec, il est impossible de loger un ménage avec enfants sans dépasser des moyens financiers même élevés. Dans plusieurs municipalités, les plus banales des maisons, construites il y a des décennies, sont mises en vente à des prix avoisinant le million de dollars. Même avec un pouvoir d'achat important, certains ménages doivent faire le choix d'acquérir sans garantie légale, la rareté de l'offre disponible les privant de levier de négociation avec les vendeurs.

La RMR de Montréal

Qu'est-ce qui a changé en 25 ans ?

	1998	2022
Maire de Montréal	Pierre Bourque	Valérie Plante
Population	3 400 000 ¹	4 250 000 ²
Taux de chômage	9,70 %	4,80 %
Revenu médian des ménages (dollars courants)	49 900 \$ ¹	99 400 \$ ²
Prix médian d'une maison	107 500 \$ ¹	550 000 \$
Mises en chantier	10 700	12 000*
Taux hypothécaire 5 ans affiché	6,90 %	6,74 % (3)

1. Chiffres de 2000

2. Chiffres de 2021

3. 2023

* Prévission 2023

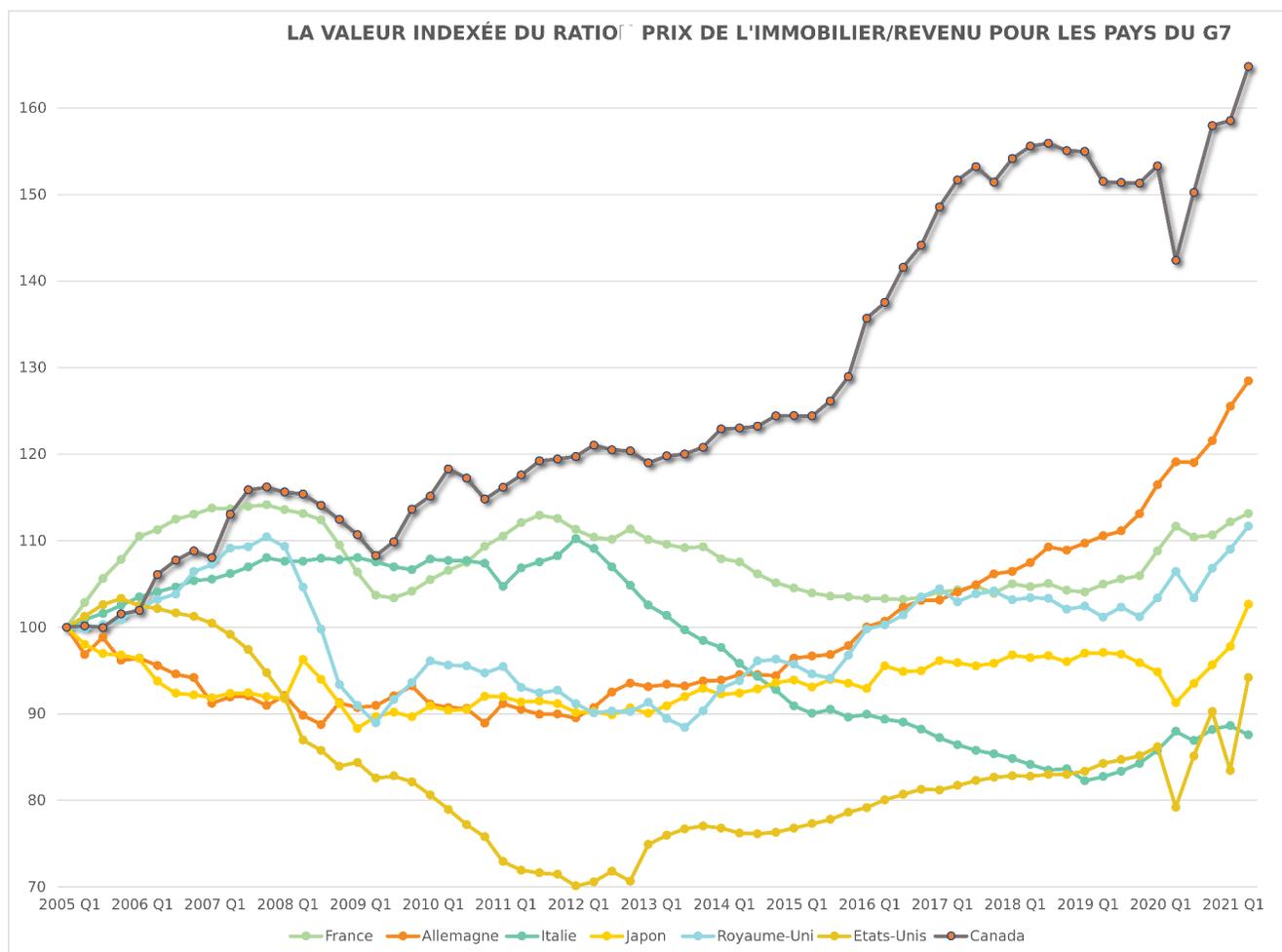
Sources : Statistique Canada, APCIQ, Ville de Montréal, SCHL, Desjardins, Les Architectes hypothécaires



Le ratio prix-revenu, l'un des indices les plus fiables de l'écrasement de la mobilité résidentielle des ménages⁴, est passé de 3,41 à 5,5 dans la RMR de Montréal entre 1998 et 2022. Tableau originalement publié par La Presse⁵.

L'ampleur de ce recul mérite une attention particulière. Aucun autre bien ou service n'a connu une telle explosion de prix, ou un tel recul en matière de rapport qualité-prix. Les voitures que nous payons 50 000 \$ en 2013 et celles que nous payons 50 000 \$ en 2023 sont de qualité relativement égale, ou même de meilleure qualité à certains égards. Les voyages que nous nous offrons pour 10 000 \$ en 2013 et ceux que nous nous permettons pour 10 000 \$ en 2023 sont pratiquement les mêmes. Les vêtements, les outils, les vélos et les VTT, le mobilier et les services d'entretien paysager, les coupes de cheveux et le coût d'un nettoyage de tapis: à peu près rien n'a connu une hausse aussi vertigineuse que le prix des maisons dans lesquelles nous habitons. Même le prix de l'essence - 1,35 \$ le litre en 2013 - a moins augmenté que celui des maisons complètement ordinaires que nous habitons.

Cette explosion des prix n'était pas inévitable. En fait, elle est exceptionnellement sévère, dans un contexte mondial. Presque tous les pays du monde font face à des crises conjointes en habitation et en environnement, mais le recul du pouvoir d'achat des ménages québécois par rapport aux biens résidentiels est parmi les plus dramatiques à l'échelle planétaire. Il y a forcément quelque chose dans nos pratiques économiques, urbanistiques et fiscales qui explique le gouffre qui se creuse dans le portefeuille des familles d'ici quand on les compare à celles d'ailleurs.



⁴ Laurie Goodman, Ellen Seidman, Jun Zhu. *To Understand a City's Pace of Gentrification, Look at Its Housing Supply*. 2020. En ligne: urban.org

⁵ André Dubuc. *Les mises en chantier en chute libre*. 2023. En ligne: lapresse.ca



La crise de l'habitation est un phénomène mondial, mais le Canada se distingue malheureusement quant au recul du pouvoir d'achat du ménage moyen par rapport au prix de l'immobilier. S'il est vrai que les données du Canada comprennent les prix de Toronto et de Vancouver, les données des pays du G7 dans la figure ci-dessus comprennent elles aussi leurs villes les plus dispendieuses, comme Londres, Tokyo et Paris. La crise ici est réellement parmi les pires au monde. Source des données: Better Dwelling, 2021.

Cette base de faits invite à une réflexion approfondie à propos de la place prépondérante de l'habitation dans la vie et les aspirations des ménages québécois. Habiter ici est la seule chose qui est universellement partagée par toute la population québécoise. Si le coût d'habiter est en vive progression par rapport au revenu disponible, c'est un appauvrissement mécanique et systématique de toute la population. Ce recul du pouvoir d'achat aura, tôt ou tard, des effets délétères au niveau de la santé, de l'éducation et de l'engagement civique. En deuxième rang, le coût de l'habitation minera l'économie en attaquant directement les dépenses discrétionnaires, le pouvoir d'épargne et le potentiel d'investissement; et indirectement en mettant à mal tous les modèles d'affaires à faible marge qui ne seront pas en mesure d'offrir des salaires qui permettent à la main-d'œuvre de se loger près de leurs emplois.

Historiquement, nous avons surmonté ces contradictions en subventionnant la mobilité des travailleurs pour qu'ils soient en mesure de se loger à prix raisonnable, bien qu'au prix d'un accroissement du temps passé en transport vers leur lieu d'emploi. Ce levier est aujourd'hui usé au point de ne plus être en mesure de sortir les ménages québécois du trou noir des dépenses en habitation: le territoire non-artificialisé qu'il nous reste doit impérativement être protégé afin de garantir la durabilité de nos écosystèmes et notre autonomie alimentaire. Les capacités résidentielles des territoires artificialisés, quant à elles, sont maintenues trop basses pour accueillir la croissance démographique dans les milieux sobres en carbone et favorables à la mobilité durable.

L'heure est aux remises en question. Nous donnerons-nous les moyens d'assurer la dignité, la sécurité et la prospérité de la population québécoise?

À dessein de répondre « oui » à cette question, ce mémoire propose de cadrer l'enjeu de l'habitation comme un de protection du consommateur. Les revenus des ménages du Québec ne peuvent pas être subitement et facilement ajustés pour rattraper le prix de l'habitation. Pour s'acquitter de ses responsabilités économiques, sociales et environnementales, le gouvernement doit donc s'assurer que la consommation des biens résidentiels au Québec soit aussi peu dispendieuse que possible. Personne ne veut payer cher pour une dépense essentielle, et si nous agissons avec rigueur intellectuelle et audace, personne ne le devra.

Le danger qui nous guette

Le cadre légal et réglementaire doit, à notre avis, contribuer à protéger la dignité et la mobilité résidentielle de toute la population québécoise, ce qui implique de connaître et d'agir efficacement sur les dynamiques fondamentales du marché de l'habitation. Or, nous estimons que plusieurs articles du présent projet de loi auraient pour conséquence d'exacerber les inégalités fondamentales qui menacent directement le pouvoir d'achat des ménages, et sont ainsi dangereux pour la santé économique, sociale et civique du Québec.

Le danger est réel, parce que **l'intervention du gouvernement dans le marché peut induire des effets contraires à ceux recherchés; en outre, le risque d'intervenir en défaveur des consommateurs est particulièrement grand.**

Comme toute la population québécoise est d'une façon ou d'une autre touchée par les enjeux en habitation, les opinions présentées au législateur seront forcément nombreuses et variées. Elles ne seront toutefois pas toutes fondées ou désintéressées. La prestation de services d'habitation est une transaction entre acheteur et vendeur, qui ont en toutes circonstances des intérêts propres et potentiellement irréconciliables.

Ce n'est pas une particularité du domaine de l'habitation: l'intervention des gouvernements dans différents marchés, sous forme de contrôle des prix (produits du tabac, alcool, électricité), de mesures d'assurance qualité et de traçabilité (nourriture et médicaments), ou d'arbitrage et de restitution (tribunaux pour les



créances) démontrent la nécessité de reconnaître et de pondérer les intérêts d'acteurs qui peuvent profiter d'une position dans le marché pour imposer une offre contraire à l'intérêt du public et de la société générale. Sans contrepoids fiscal, légal ou réglementaire, le marché aura d'ailleurs tendance à produire des associations, monopoles et oligopoles dont la fonction sera essentiellement d'extraire un maximum de richesse des consommateurs en livrant un minimum de services ou de produits.

Dans les mots d'Adam Smith:

Il est rare que des gens du même métier se trouvent réunis, fût-ce pour quelque partie de plaisir ou pour se distraire, sans que la conversation finisse par quelque conspiration contre le public, ou par quelque machination pour faire hausser les prix⁶.

De fausses bonnes idées

En amont des consultations parlementaires sur le projet de loi, nous avons pu étudier certaines propositions ou hypothèses proposées par différents organismes et commentateurs. Nous sommes particulièrement préoccupés par la prévalence d'arguments et d'explications qui ont l'apparence de rigueur et de raison, mais qui détournent les fondements économiques du marché de l'habitation. Par exemple, il peut sembler raisonnable de penser que le retrait des mesures de contrôle des loyers mènera à plus d'investissements en construction ou en rénovation, puisque les nouveaux revenus d'exploitation pourront être réinvestis⁷.

Cette idée n'a pourtant que l'apparence de la logique. Les données empiriques démontrent plutôt qu'il n'y a pas de relation entre les augmentations de loyer et les investissements en entretien et construction neuve; c'est en fait le taux d'inoccupation et la liquidité agrégée des ménages dans le marché qui dictent la croissance des loyers, sans égard à l'état à des unités louées⁸. Cette réalité est évidente dans les marchés où il n'y a aucune mesure de contrôle des loyers, ailleurs au Canada et dans le monde: les unités qui s'y trouvent subissent de profonds chocs en fonction des taux d'inoccupation sans pour autant voir d'amélioration locatives particulières.

Certaines expériences naturelles démontrent d'ailleurs les particularités de l'économie résidentielle en contrevenance avec les modèles conventionnels: l'abolition du contrôle des loyers à Cambridge, au Massachusetts, a eu l'effet de gonfler la valeur marchande de tout le stock immobilier de 1,8 milliards de dollars entre 1994 et 2004, soit près du quart de toute l'appréciation résidentielle dans la municipalité pendant la même période. **Les auteurs de l'étude à ce sujet sont catégoriques: les investissements résidentiels ne peuvent expliquer qu'une mince fraction de cette prise de valeur⁹.**

⁶ Adam Smith, *La Richesse des nations*.

⁷ À cet effet, notons que l'idée reçue selon laquelle les économistes sont uniformément en défaveur du contrôle des loyers parce que cela nuirait à la santé économique des villes et des nations est **fausse**. Les références au travail de l'économiste Assar Lindbeck sont surreprésentées, désuètes et déconnectées des plus récents exercices empiriques sur les effets du contrôle des loyers. En guise d'exemple, 32 économistes ont récemment soumis un mémoire au gouvernement américain en faveur d'application automatique de mesure de contrôle des loyers sur tout immeuble dont le financement est assuré par le gouvernement. En ligne: peoplesaction.org

⁸ Jens Von Bergman. *Vacancy rates and rent change, 2021 Update*. 2022. En ligne: [Moutain Math](https://moutainmath.com).

⁹ David H. Autor, Christopher J. Palmer, Parag A. Pathak. *Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge Massachusetts*. 2012. En ligne: nber.org.



Par ailleurs, les différentes études¹⁰ au sujet des mesures de contrôle des loyers, incluant l'étude comparative réalisée par la Société d'habitation du Québec¹¹, indiquent clairement que les mesures bien calibrées comme celles du Québec ont un effet nul ou faible sur la construction neuve.

Le débat semble donc alimenté par de **fausses bonnes idées**. Nous comptons sur le législateur pour faire preuve de rigueur intellectuelle et s'appuyer sur les hypothèses et les théories qui sont en mesure d'**expliquer la réalité du marché au Québec en 2023, et non celles qui expliquent un marché imaginaire dans lequel personne n'habite**.

Le mirage d'un équilibre

Comme plusieurs dispositions du présent projet de loi visent à intervenir dans les transactions entre locataires et locataires, des mémoires seront présentés au législateur au nom des deux parties. À dessein d'améliorer le projet de loi, nous estimons nécessaire de faire lumière sur la représentativité des intérêts qui seront soumis à l'examen du législateur.

Dans le cadre des travaux soutenant l'institutionnalisation d'un registre des loyers par un gouvernement, Vivre en Ville a mandaté la firme Léger pour réaliser deux sondages: un pour détailler la situation des ménages locataires au Québec, et un pour les locataires du Québec. Les deux rapports de recherche complets sont joints en annexe du mémoire, mais nous proposons d'étudier avec attention quelques faits saillants.

Les locataires du Québec

- ▶ **8 locataires sur 10** ne connaissent pas le montant payé par le précédent locataire, en contrevenance aux dispositions du Code civil quant à la divulgation de cette information à la signature du bail (clause G).
- ▶ 10 % des locataires rapportent avoir vécu au moins **une situation d'itinérance**.
- ▶ 32 % des locataires disent devoir **accepter n'importe quelle hausse de loyer** proposée par locateur, peu importe le montant, faute d'alternatives.
- ▶ Près de la moitié des locataires habitent leur unité actuelle depuis moins de 3 ans.
- ▶ Il y a un écart moyen de 145 \$ entre le loyer payé pour l'unité précédente et l'unité actuelle des ménages locataires, représentant une augmentation moyenne de **18,5 % au déménagement**.
- ▶ 90 % des locataires rapportent habiter dans des unités en bon ou très bon état.

Les locateurs du Québec

- ▶ Les locateurs du Québec rapportent augmenter les loyers de leurs unités de **8,9 % par année en moyenne**.
- ▶ S'il n'y avait pas de mesure pour encadrer les hausses de loyers, les locateurs du Québec indiquent qu'ils augmenteraient le loyer de 10,8 % en moyenne.
- ▶ **Seuls 22 % des locateurs** rapportent utiliser la grille du Tribunal administratif du logement (TAL) pour calculer leur hausse de loyer.
- ▶ Seule une **minorité des locateurs du Québec sont membres d'une association de propriétaires** (CORPIQ, 18 %; APQ, 16 %; RPHL, 3 %, Club des investisseurs immobiliers, 3 %, total, 40 %).
- ▶ 53 % des locateurs du Québec indiquent être en **faveur d'un mécanisme différent que la clause G pour l'archivage automatique des loyers**.

¹⁰ Kostantin A. Kholodilin, Sebastian Kohl. *Do Rent Controls and Other Tenancy Regulations affect new construction? Some Answers from Long-Run Historical Evidence*. 2023. En ligne : tanfonline.com. John I. Gilderbloom, Lin Ye. *Thirty Years of Rent Controls: A Survey of New Jersey Cities*. 2007. En ligne : ResearchGate.net.

¹¹ Société d'habitation du Québec. *Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000*. 2001. En ligne : habitation.gouv.qc.ca.



- ▶ 85 % des locateurs rapportent avoir **acheté plutôt que construit**, ou fait construire, leurs immeubles à revenu.
- ▶ **10 % des locateurs** estiment que les relations avec leurs locataires sont difficiles en ce qui a trait aux transferts de baux.
- ▶ Les entreprises locatrices sont près de **4 fois plus enclines** à faire des acquisitions et revendre par rapport aux locateurs qui sont des personnes physiques (19 % contre 5 %).
- ▶ 91,9 % des locateurs rapportent que leurs unités sont en bon ou très bon état.

Ces données éclairent pour la première fois des phénomènes qui sont d'ordinaire rapportés par anecdote: les recommandations du TAL quant à la hausse de loyer ne sont pas systématiquement observées, la clause G est négligée au point d'être désuète, les locataires font face à des hausses de loyer prohibitives lorsqu'ils ont à déménager.

Une nouvelle information est aussi dévoilée, et devrait informer les réflexions du législateur: non seulement les locateurs représentent-ils une minorité de la population québécoise, mais **les associations de propriétaires qui soumettront des mémoires dans le cadre de l'étude du projet de loi représentent au mieux 18 % des locateurs du Québec**. L'étude de Léger démontre par ailleurs que les comportements des locateurs ont tendance à changer de façon significative en fonction de leur adhésion à une association de propriétaires.

En contrepartie, même si les locataires représentent eux-aussi une minorité de la population québécoise, toute la population consomme le service de l'habitation, et paie donc, au sens économique du terme, un loyer.¹² Cette catégorie inclut les locateurs: toute personne qui habite au Québec est assujettie aux dynamiques de loyer dans le marché résidentiel à travers le prix de sa consommation pour ses propres services en habitation. **Si le gouvernement agit pour protéger le consommateur québécois, il agit par définition en faveur des propriétaires et des locataires, de la même façon que le contrôle de la qualité des aliments imposé par le MAPAQ agit pour protéger toutes les personnes qui mangent des aliments, ce qui inclut les producteurs de nourriture.** Il n'y a pas lieu de rechercher l'équilibre entre les parties, puisque l'une des parties inclut par définition toute la population. C'est dans l'intérêt de cette dernière que le gouvernement doit agir.

Agir avec audace, rigueur et probité

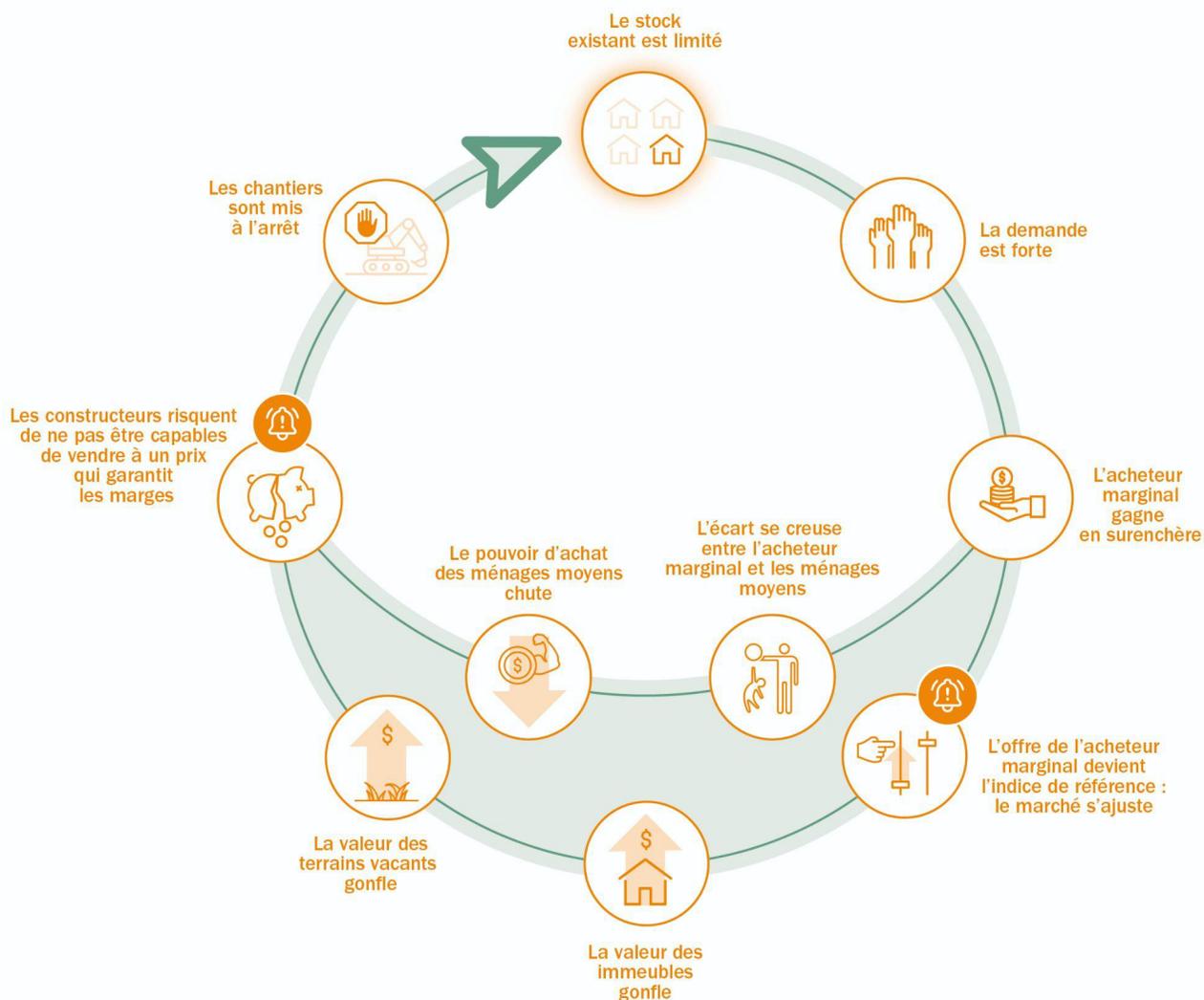
Le partie 1 de ce mémoire présente les recommandations et amendements proposés au projet de loi, sur la base de la réalité du marché de l'habitation au Québec en 2023. La partie 2 explore quelques pistes de solutions supplémentaires pour favoriser la création et le maintien d'un marché résidentiel au service de la population québécoise, inspirées par notre travail intégral en habitation et par les opportunités qui restent à saisir après l'adoption du projet de loi n°16.

La partie 3 du mémoire traite des mécaniques fondamentales dans le marché résidentiel, qu'il incombe de comprendre afin de pouvoir agir avec audience, rigueur et probité. Cette partie explicite, en outre, pourquoi les crises en habitation semblent endémiques et que les sommes investies par les gouvernements ne semblent pas en mesure de les empêcher de se reproduire. Nous invitons le législateur à en prendre connaissance.

En annexe, nous présentons deux sondages réalisés par la firme Léger sur la situation de marché locatif: un sondage des ménages locataires synthétisant les réponses de 5550 répondants, et un sondage des locateurs résidentiels synthétisant les réponses de 1001 répondants. Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de données qui n'ont jamais été disponibles pour informer les politiques publiques auparavant, et nous enjoignons le gouvernement à en prendre acte.

¹² La partie 3 de ce mémoire explique en détail la relation entre loyer, paiement hypothécaire et propriétaires-occupants.





La figure ci-dessus met en relation les différentes dynamiques qui contribuent à rehausser les prix sans induire une réponse d'offre. Les politiques qui soutiendront l'appréciation continue des prix auront l'effet d'empirer la crise de l'habitation plutôt que d'aider à l'enrayer de façon durable. Le détail de chacun de ces éléments est exploré dans la partie 3 du mémoire.

Partie 1 :

Pour un marché au service du consommateur

Comme toute la population consomme le service de l'habitation, l'action du gouvernement devrait être motivée par un objectif de protection du consommateur, autant au niveau de la qualité du service consommé qu'au niveau du prix à payer pour accéder à ce service. Les recommandations présentées ici visent à améliorer le projet de loi en fonction des réalités économiques et matérielles du marché résidentiel québécois, de façon à protéger la population québécoise, favoriser le développement de milieux de vie complets et propulser l'économie réelle sur tout le territoire.

Pour une approche intégrée en habitation

Bien que nous saluons la reconnaissance par le gouvernement des enjeux propres à l'habitation, et ayons conscience du courage requis pour agir dans le cadre d'un premier projet de loi en la matière, la portée des changements proposés ne reflète pas l'étendue du problème à résoudre. **La crise de l'habitation dépasse largement les enjeux propres au rapport entre locataires et locateurs**, les dispositions particulières aux offices d'habitation ou encore aux coopératives d'habitation.

Seule une approche prenant en compte simultanément les différents aspects de la crise de l'habitation permettra de l'enrayer durablement. Pour ce faire, Vivre en Ville recommande au gouvernement d'adopter simultanément ces quatre orientations dans le cadre d'un plan d'action national en habitation :

- ◆ prendre l'augmentation de l'offre au sérieux ;
- ◆ créer un marché sans spéculation ;
- ◆ construire une abondance d'unités à but non-lucratif ;
- ◆ décupler la productivité du secteur de l'habitation.

Une grande diversité d'acteurs de l'industrie de l'habitation, du patronat, des groupes sociaux et des municipalités réclament d'une même voix l'élaboration d'un tel plan d'action depuis le mois de juin 2023.¹³

Recommandation 1

En collaboration avec les parties prenantes, à dessein de garantir des conditions résidentielles dignes et productives dans des milieux de vie complets à toute la population, se doter d'un plan d'action national en habitation basé sur quatre orientations: augmentation de l'offre, frein à la spéculation, abondance d'unités à but non lucratif, productivité du secteur de l'habitation.

Ces orientations font l'objet d'analyses et de recommandations détaillées dans l'ouvrage *PORTES OUVERTES*, publié par Vivre en Ville en août 2022. Dans le cadre des consultations sur le projet de loi 31, nous invitons le gouvernement à bonifier le présent projet de loi avec quelques mesures ciblées et structurantes. Certaines de ces recommandations ont originalement été faites dans le cadre de la consultation sur le projet de loi 16, au printemps 2023.

¹³ Maxime Rodrigue, Isabelle Melançon et 19 autres signataires. *Les acteurs demandent un plan d'action concerté*. 2023. En ligne: LaPresse.ca



Se doter d'un tableau de bord grâce à un registre public des loyers

En mai 2023, Vivre en Ville a lancé un registre des loyers mis en ligne au registredesloyers.quebec sous la forme d'une plateforme de données ouvertes. Bien que la plateforme permette pour le moment l'inscription de loyers de la part de citoyen et de personnes morales, **le Registre a été construit pour être mis en œuvre par un gouvernement et alimenté dans le futur par des données administratives**, comme celles issues du relevé 31 et de la déclaration de revenus. Pour s'acquitter de cette fonction, le Registre est conforme aux normes de cybersécurité et de protection de la vie privée des utilisateurs. Il s'agit, en quelque sorte, du produit informatique qu'un gouvernement aurait pu commander pour lui-même. Il n'attend plus que l'adoption par une institution capable d'en assurer l'application universelle.

Un registre des loyers publics et universel constituerait, pour le Québec et pour le gouvernement, un véritable tableau de bord permettant d'évaluer les effets de différentes politiques et programmes en habitation, de faire respecter le Code civil du Québec, et de coupler la valeur marchande des immeubles à revenus avec leurs loyers réels.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec déploie un registre des loyers public et universel, alimenté de données administratives.

Plus que partout ailleurs, un registre des loyers est un outil pertinent pour faire face à la crise de l'habitation au Québec. À trois égards, il s'agit d'un outil dont le gouvernement peut difficilement se priver.

Premièrement, les données disponibles sur le marché locatif sont insuffisantes pour comprendre l'état des prix, du taux d'inoccupation et des trajectoires des indicateurs de santé du marché. Un tableau de bord alimenté par des données administratives permettrait au gouvernement de réagir beaucoup plus agilement aux différents chocs dans le marché et d'évaluer les effets de ses programmes et investissements.¹⁴

Deuxièmement, la clause G, mécanisme par lequel les locateurs du Québec doivent divulguer à la signature du bail le plus bas loyer payé au cours des 12 derniers mois pour une unité, ne fonctionne pas et ne donne pas les résultats escomptés. Un registre des loyers public et universel permettrait une application proactive et automatique du Code civil et habiliterait les consommateurs québécois à négocier des prix informés par des informations disponibles et avérées.¹⁵

Finalement, la disponibilité d'informations officielles sur les loyers, facilitant une meilleure compréhension par la population de la pertinence de ces mêmes informations et de leur application encadrée par le Code civil du Québec, aura un léger effet anti-spéculatif dans le marché de la revente en rendant plus difficile l'optimisation des immeubles à revenus. Tant que le marché est malade – tant que le taux d'inoccupation n'est pas assez élevé –, les effets de ces informations resteront modérés, puisque le bassin d'acheteurs produira sans cesse des acheteurs marginaux plus liquides que le ménage québécois médian. Il s'agit toutefois d'une des plus faciles façons d'agir pour limiter la capacité des acheteurs marginaux à établir les prix pour tout le marché.¹⁶

Nous invitons le gouvernement à prendre acte de l'opportunité présentée par le registre des loyers de Vivre en Ville: il s'agit d'un outil conforme aux exigences gouvernementales en matière de cybersécurité et de

¹⁴ Le registre des loyers de la ville de Berkeley, en Californie, a permis aux chercheurs d'évaluer l'effet des politiques favorables à la construction d'unités neuves. Darrell Owens. *Berkeley Rents Fall Amid Construction Boom*. 2023. En ligne: substack.com

¹⁵ Les démonstrations de l'importance de la symétrie de l'information pour le bon fonctionnement des marchés ont fait l'objet de deux prix Nobel d'économie: James A. Mirrlees et William Vickrey, 1996; George Akerlof, Michael Spence et Joseph E. Stiglitz, 2001.

¹⁶ La partie de 3 établit la façon dont les acheteurs marginaux dictent les prix dans l'ensemble du marché.



protection de la vie privée, conçu en vue d'un usage public. Tout ce qu'il lui faut pour fonctionner adéquatement est une source de données administratives, comme celles produites annuellement à des fins de déclarations d'impôts (relevé 31, déclarations de revenus provenant de la location d'unités résidentielles). Cette solution est disponible immédiatement.

Mettre la clause F du bail au service de la construction neuve

La clause F du bail est utile pour les acteurs de l'habitation qui engagent des projets de construction neuve – menant ainsi du travail réel pour augmenter l'offre résidentielle – qui impliquent une part d'imprévu qui pourrait mettre en péril leur viabilité financière. Il est bien avisé de permettre aux constructeurs de maintenir la profitabilité de leurs projets dans les 5 années suivant l'emménagement des premiers acheteurs, puisqu'il s'agit d'une période plus risquée (défauts de construction, couverture de dette, dynamiques de marché).

Mais la clause F est aujourd'hui appliquée à toute unité mise sur le marché locatif pour la première fois, ce qui comprend les unités historiquement occupées par des propriétaires-occupants. Dans ce deuxième cas, un vendeur peut profiter de l'exemption de l'autorité du TAL sur les fixations de loyer pour profiter de la surchauffe des prix de location, sans investir un seul dollar dans une nouvelle offre en habitation.¹⁷ **En ce sens, Vivre en Ville recommande que la clause F soit réservée à la construction neuve.** Il s'agit d'une mesure conséquente avec les objectifs que nous visons collectivement : construire plus d'unités pour améliorer la quantité et la qualité du service de l'habitation pour la population québécoise.

Recommandation 3

Amender l'article 1 afin de restreindre l'application de la clause F du bail à la construction neuve et d'en exclure les unités d'habitation existantes qui ne font que changer de mode de tenure vers le marché locatif.

Modifier l'article 1955 du Code civil du Québec afin qu'il se lise comme suit :

« Ni le locateur ni le locataire d'un logement loué par une coopérative d'habitation à l'un de ses membres, ne peut faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal.

De même, ni le locateur ni le locataire d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ~~ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent~~ ne peut exercer un tel recours, dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné. »

Offrir une réelle visibilité sur les hausses de loyer des immeubles récemment construits

La proposition de l'article 1 du projet de loi 31 d'indiquer obligatoirement un loyer maximal à la clause F du bail créerait un simulacre de visibilité sur les conditions de location. Rien n'empêchera un locateur d'y indiquer un loyer astronomique, ce qui équivaut au statu quo en termes de condition de location. Une mesure

¹⁷ Il existe plusieurs exemples contemporains de marchés dans lesquels les fonds capitalisés profitent d'un choc dans le marché pour faire l'acquisition d'unités existantes historiquement occupées par des propriétaires afin de les convertir en stock locatif pour profiter de la vigueur de la rente foncière. Le cas de Nashville, au Tennessee, est particulièrement bien documenté. Sarah Imran et al. *Understanding Nashville's Housing Crisis*. 2018. En ligne: housing101.us



juste de fixation de loyer pour les nouvelles constructions consisterait à autoriser, mais justifier les augmentations de loyer encourues par l'augmentation soudaine de frais d'exploitation immobilière.

Recommandation 4

Abroger les dispositions de l'article 1 portant sur l'indication du loyer maximal qu'un locateur pourra imposer dans les cinq premières années d'un logement nouvellement construit ou dont les fins locatives résultent d'un changement d'affectation récent.

Recommandation 5

Ajouter des critères particuliers au Règlement sur les critères de fixation des loyers afin de tenir compte des ajustements qui surviennent dans les cinq premières années des dépenses d'exploitation d'une construction neuve.

Protéger la mobilité résidentielle des ménages évincés

Vivre en Ville accueille favorablement la majorité des articles traitant des modifications législatives en ce qui a trait aux reprises de logement et aux évictions. Nous saluons la pertinence et la cohérence des articles 2 et 3 en particulier.

Recommandation 6

Adopter les articles 2, 3, 5 et 6 du projet de loi tels quels.

Nous proposons également d'améliorer les dispositions entourant l'indemnité versée aux ménages faisant l'objet d'une reprise de logement ou d'une éviction.

Si la légitimité d'une indemnité n'est pas remise en cause, il y a lieu de s'assurer que cette même indemnité est conséquente avec les objectifs poursuivis par le législateur. La raison pour laquelle un ménage évincé a besoin d'une compensation monétaire est pour lui permettre de se reloger dans des conditions semblables à celles que le ménage est forcé de quitter. Or, les dispositions de l'article 4 ne sont pas arrimées aux conditions de marché en 2023.

À première vue, la compensation maximale prévue de 24 mois de loyer semble généreuse. Toutefois, seuls 20% des ménages locataires occupent leur unité depuis 15 ou plus, la proportion des locataires évincés qui pourraient profiter de la pleine indemnité est donc minime.¹⁸ Qui plus est, les personnes âgées sont, sans surprise, surreprésentées parmi les locataires de longue date, et ces mêmes personnes sont protégées des reprises et évictions par d'autres articles du Code civil.

Mais même si les ménages locataires occupaient leurs unités pendant des périodes plus longues, le calcul proposé pour le montant de l'indemnité ne permettrait pas de protéger les consommateurs québécois. La raison est la suivante: **il n'y a aucune garantie qu'une unité équivalente à celle reprise par le locateur est disponible au même montant de loyer que ce que le ménage évincé payait.** En fait, dans les situations où l'éviction ou la reprise est faite à des fins d'optimisation, la somme versée aux ménages évincés sera évidemment en décalage par rapport aux prix des loyers dans le secteur où l'éviction a lieu.

Afin de protéger la mobilité résidentielle des ménages, le montant de l'indemnité versée en cas de reprise ou d'éviction devrait être calculé sur la base des loyers d'unités équivalentes qui sont en location dans la municipalité du ménage évincé au moment où le ménage doit réintégrer le marché. Qui plus est, la somme minimale consentie devrait représenter 12 mois de loyer, puisque les baux à long terme sont renouvelables sur une base annuelle.

¹⁸ Voir annexe 1.



Cette mesure aurait le bénéfice de protéger les consommateurs québécois en assurant leur mobilité résidentielle, et aurait probablement un effet calmant sur la valeur marchande des immeubles à revenus. Si le prix à payer pour la reprise d'une unité représente grosso modo 24 000 \$ (12 mois de loyer à 2000\$), le prix d'acquisition d'une unité à dessein de reprise ou d'éviction devrait reculer de plus ou moins 24 000 \$. Ce recul de la valeur marchande serait un progrès relatif pour le pouvoir d'achat de toute la population.

Recommandation 7

Amender l'article 4 pour calculer l'indemnité due à un ménage évincé non pas en fonction du loyer de l'unité de laquelle le ménage est évincé, mais en fonction du loyer des unités comparables disponibles pour location dans la municipalité où l'éviction a lieu. Appliquer une indemnité minimale de 12 mois.

Prendre acte des conditions de marché réelles dans l'arbitrage des intérêts à la signature des baux résidentiels

En cohérence avec les revendications explicites de certaines associations de locataires, le législateur modifie le Code civil en 1973 afin de permettre aux locataires de céder leur bail. Dans un contexte où les taux d'inoccupation oscillaient à l'époque entre 5,7% et 8,2%, il s'agissait d'une mesure conséquente avec la protection des consommateurs québécois: la mobilité résidentielle des ménages locataires était améliorée, et les fournisseurs de services d'habitation pouvaient compter sur le respect des termes du bail en dépit d'une forte compétition.¹⁹ Il importe à cet effet de souligner que la cession d'un bail reconduit un bail dans ses conditions actuelles, et garantit donc au locateur un paiement de loyer. Ce n'est pas un cadeau que de signer un bail, c'est une obligation.

En 2023, les taux d'inoccupation sont plus près de 0% que de 7% dans toutes les régions. Il est maintenant normal de voir de longues files d'attente pour visiter des logements. Non seulement la rotation de locataire ne pose pas de risque quant à la vacance d'une unité, mais la résiliation d'un bail permet d'augmenter les loyers sans la moindre amélioration locative, compte tenu de la liquidité de l'acheteur marginal. Plutôt que d'encourager les locataires à maintenir ou à augmenter la qualité de services rendus, la fin des cessions de bail représente l'opportunité de générer des rendements. Ces hausses de prix induites par la renégociation de baux auront un effet à la hausse sur tous les prix dans le marché résidentiel²⁰, particulièrement en absence d'un registre des loyers public et universel. Tant que les taux d'inoccupation n'auront pas substantiellement augmenté, limiter la cession de bail agira contre les intérêts du consommateur.

Nous sommes toutefois d'avis que si les locataires souhaitent refuser une cession de bail dans des conditions de marché favorables aux consommateurs, le gouvernement pourrait le leur permettre. Conséquemment, nous recommandons de revisiter la possibilité pour les locataires de refuser une cession de bail pour une autre raison qu'un motif sérieux seulement quand le taux d'inoccupation dans la municipalité où la cession est refusée est de 7% ou plus.²¹

Recommandation 8

Ne pas adopter l'article 7, en reconnaissance des dynamiques fondamentales dans le marché résidentiel.

¹⁹ Colin Pratte. *Petite histoire de la cession de bail au Québec*. 2023. En ligne: iris-recherche.gc.ca

²⁰ David H. Autor, Christopher J. Palmer, Parag A. Pathak. *Housing Market Spillovers : Evidence from the End of Rent Control in Cambridge Massachusetts*. 2012. En ligne : nber.org.

²¹ Les études empiriques indiquent que le marché est favorable aux consommateurs quand le taux d'inoccupation atteint 7%. Voir Meryl Finkel, Larry Buron. *Study on Section 8 Voucher Success Rates: Quantitative Study of Success Rates in Metropolitan Areas*. 2001. En ligne : huduser.gov.



Partie 2 :

Pour une sortie de crise durable en habitation

Prendre l'augmentation de l'offre au sérieux

Parmi les solutions susceptibles de créer un marché résidentiel au service du consommateur, l'augmentation de l'offre résidentielle représente assurément la plus structurante.

Alors que la demande en habitation est à son paroxysme, on devrait observer plus que jamais une forte croissance des mises en chantier afin d'augmenter le nombre d'unités d'habitation disponibles pour les consommateurs. Or, on observe plutôt le phénomène inverse. Le Québec connaît un recul des mises en chantier historique.^{22, 23} En fait, la production d'unités neuves est bien en deçà des sommets établis dans les années 1970 et 1980, alors que les taux d'intérêts étaient beaucoup plus élevés et le prix des maisons beaucoup plus bas. Cet état de fait suffit pour prédire un recul supplémentaire du pouvoir d'achat des ménages québécois dans les années à venir, alors que le manque à gagner en matière d'offre ne fera qu'augmenter.

L'enjeu de l'offre est donc primordial. Pour l'aborder avec sérieux, un examen des leviers d'aménagement du territoire à la disposition du gouvernement du Québec s'impose. Il faut privilégier ceux qui offriraient un changement de cap structurant et définitif dans les conditions de réalisation des unités dont toute la population dépend.

Faciliter la densification, partout jusqu'à 3 étages, et jusqu'à 8 étages près des réseaux de transport en commun structurants

Limiter la densité d'habitation, c'est limiter l'offre de logement. Pour offrir davantage d'habitations tout en optimisant l'utilisation des infrastructures, en stimulant la vitalité des centres-villes et en soutenant un haut niveau de qualité de vie, c'est dans les milieux de vie complets, proche des centralités existantes, qu'il faut concentrer l'augmentation de la population.

Plusieurs milieux déjà urbanisés offrent d'importants potentiels de consolidation, que ce soit sous forme de requalification ou de densification. La transformation des milieux de vie existants est toutefois une opération politiquement délicate, qui fait parfois face à une opposition de la part de la population résidente, dont le souhait de préserver ses conditions de vie va ainsi à l'encontre des orientations gouvernementales en aménagement et de l'intérêt collectif.

Gouvernements de proximité, les municipalités ont tendance à reculer devant ces oppositions locales. Une détermination au plus haut niveau de l'État des seuils minimaux de densité simplifierait le travail municipal et enverrait un message clair en faveur d'une densification nécessaire pour augmenter, tout en répondant aux autres enjeux actuels, l'offre en habitation.

Le contexte appelle à exempter d'approbation référendaire les projets de construction d'habitation, jusqu'à un certain seuil de densité. Il s'agit d'un levier important pour privilégier le bien-être de la collectivité. En termes de prix, les succès déclarés par la Nouvelle-Zélande après l'adoption de mesures structurantes pour

²² Rapporté par le Journal de Montréal. *Québec: Pire recul des constructions de logements en mai*. 2023. En ligne: journaldemontreal.com

²³ En 2023, il y a carrément eu un écrasement total des transactions immobilières réalisées à dessein de construire de nouvelles unités. Rapporté par André Dubuc, La Presse. *Montréal | Recul dans les transactions de terrains*. 2023. En ligne: lapresse.ca



faciliter la construction autour des axes de transport en commun devraient encourager le gouvernement du Québec à avoir les moyens de ses ambitions.²⁴

Le gouvernement a notamment adopté une loi permettant minimalement la construction de bâtiments de six étages en milieu urbain dans les secteurs à proximité des stations de transport en commun (une mesure nettement plus forte que l'exemption référendaire!). Lors de cette même réforme, le gouvernement national a également aboli les ratios minimums de stationnement, encore une fois pour favoriser la construction d'un plus grand nombre d'unités d'habitation.²⁵

Recommandation 9

Exempter de l'approbation référendaire les mesures visant à autoriser un maximum de trois étages sur tout le territoire, et un maximum de huit étages aux abords du réseau de transport collectif structurant, et évaluer les modalités adéquates d'autorisation de seuils minimum de densité établis à l'échelle nationale.

Ajouter à l'article 123.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :

« « 123.1. Malgré les troisième et quatrième alinéas de l'article 123, n'est pas propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire [...]

N'est pas non plus propre à un tel règlement une disposition qui, dans une zone où un usage résidentiel est permis :

1° modifie le nombre d'étages permis pour l'augmenter jusqu'à trois, dans n'importe quelle zone;

2° modifie le nombre d'étages permis pour l'augmenter jusqu'à huit, à proximité d'un point d'accès à un réseau structurant de transport collectif.

Débusquer et mettre hors d'état de nuire les mesures anti-densification et anti-habitation

Plusieurs mesures compliquent ou défavorisent la densification. Que ce soit sur le plan réglementaire (p. ex. normes minimales de stationnement), fiscal (p. ex. iniquité dans le traitement fiscal des unités individuelles par rapport aux immeubles multirésidentiels) ou tarifaire (p. ex. exclusion des tarifs d'énergie préférentiels), les obstacles abondent. Certaines de ces barrières relèvent des municipalités ; d'autres de l'État.

Au service d'une réponse adéquate à l'écrasement du stock résidentiel, et donc de la mobilité résidentielle de toute la population, il est nécessaire de débusquer ces freins à la densification, qu'ils soient volontaires ou involontaires, et de s'efforcer de les lever pour favoriser les formes d'occupation du territoire les plus sobres et durables. Un plan national en habitation devra aussi évaluer la portée et les conséquences de toutes les politiques sur le marché de l'habitation.

Recommandation 10

Identifier, dans la réglementation et dans les pratiques, les mesures qui contrecarrent, ralentissent ou pénalisent la densification et la création de nouvelles unités d'habitation, et travailler à les éliminer.

²⁴ Ryan Greenaway-McGrevy, Peter C. B. Phillips. *The Impact of Upzoning on Housing Construction in Auckland*. 2022. En ligne: yale.edu

²⁵ Litman, Todd. *Well Done, Kiwis! New Zealand Delivers Big Planning Policy Reforms*. 2020. En ligne: planetizen.com



Créer un marché immobilier sans spéculation

La rareté de l'offre crée des conditions idéales aux pratiques spéculatives qui tirent vers le haut l'ensemble des prix du marché. Le prix des transactions immobilières augmente sans que des efforts aient été investis pour offrir un service amélioré ou plus disponible pour la population. C'est pourquoi le loyer exigé pour une unité peut augmenter considérablement, sans pour autant que des améliorations locatives ne le justifient.

Dans ce contexte, ce qui rend si attrayant de libérer une unité pour en faire la rénovation ou encore la subdivision ne tient pas de la mise à niveau des qualités qu'on y retrouve. Autrement, il s'agirait d'un investissement juste qui permettrait à un locateur de se distinguer de ses concurrents. Il s'agit plutôt d'une opportunité de profiter des rendements qui se dégagent des coûts de rénovation par rapport aux gains de l'augmentation des revenus locatifs. L'augmentation de ces revenus est donc bien plus liée à la rente de localisation de l'immeuble et à la difficulté d'y accéder à cause de la rareté de l'offre que par la nature du travail qu'on y a investi.

Il ne s'agit pas d'un enjeu de protection des locataires, mais bien d'un enjeu d'abordabilité de l'ensemble du marché de l'habitation. Lorsque les revenus locatifs d'un immeuble augmentent drastiquement – bien au-delà, par exemple, des investissements qui y ont été consentis –, sa valeur marchande augmente proportionnellement. Dans la mesure où les prix des biens immobiliers sont informés par les transactions similaires, cet immeuble en question contamine la valeur des autres biens similaires, sans l'apport d'aucune forme de travail.

Autrement dit, les pratiques spéculatives font augmenter le prix de l'ensemble du marché immobilier. Si les propriétaires de biens immobiliers voient leurs actifs gonfler, les jeunes familles, les étudiants, la classe moyenne en générale et les premiers acheteurs, eux, doivent revoir à la baisse leurs aspirations résidentielles. Comme exposé au chapitre 1 du présent mémoire, **la hausse généralisée des prix porte directement atteinte aux intérêts de toute la population.**

Récolter collectivement les profits sur la rente foncière créée collectivement

Dans la mesure où la valeur d'un bien immobilier dépend grandement de l'attractivité de son secteur, qui, elle, dépend du travail collectif qui l'entoure, le gouvernement peut légitimement, par la fiscalité, exiger une juste part de la richesse créée par l'appréciation de la valeur du stock immobilier. Le gouvernement du Québec adhère déjà à cette mécanique en adoptant les redevances sur le REM, qui permettent de capter une part de plus-value tirée d'interventions publiques. L'imposition progressive du gain en capital sur les biens immobiliers constituerait une systématisation de cette mesure ciblée. Elle présente aussi le bénéfice de réduire l'écart entre la liquidité des acheteurs marginaux et des acheteurs moyens en réduisant la capacité des acheteurs marginaux à établir les prix pour le reste du marché.

Recommandation 11

Imposer progressivement le gain en capital sur les transactions immobilières, incluant les résidences principales.

Empêcher l'opération d'hôtels clandestins, notamment de type Airbnb

Les hôtels clandestins, encore opérés un peu partout au Québec, font plus que confisquer une partie de l'offre en habitation au profit du tourisme. Ils contribuent à contaminer le marché résidentiel par une hausse de la rente foncière, poussant à la hausse la valeur de la localisation dans certains secteurs.

Des propriétaires remplacent des locataires par des exploitants d'hôtels clandestins qui payent un loyer extrêmement élevé. La valeur du bien du propriétaire explose ainsi que les revenus de l'exploitant.²⁶ Qu'une mécanique spéculative se faufile dans les failles législatives en pleine crise de l'habitation est inacceptable.

Recommandation 12

Identifier et travailler à éliminer les failles dans la réglementation qui permettent à des acteurs d'opérer des hôtels clandestins.

Construire et acquérir une abondance d'unités à but non lucratif

L'augmentation des investissements publics dédiés à l'acquisition, la construction et l'entretien du stock de logements à but non lucratif est nécessaire pour sortir de la crise de l'habitation. Alors que les mises en chantier des acteurs privés s'effondrent et que les prix gonflent, le gouvernement a l'opportunité de soutenir la création de nouvelles unités à but non lucratif qui viendraient combler le manque à gagner du secteur privé. Tant les ménages les moins nantis du Québec ainsi que l'ensemble du marché résidentiel en sortiraient gagnants.

Plusieurs experts jugent que les unités à but non lucratif devraient représenter au minimum 20% de l'ensemble du stock résidentiel pour répondre aux besoins de la population et assainir le marché.²⁷ La position de Vivre en Ville est que le secteur à but non lucratif doit constamment livrer de nouvelles unités afin de garder le marché dans une situation où il dessert les intérêts de tous les consommateurs québécois.²⁸

Pour atteindre cette cible aussi ambitieuse que nécessaire, il faut certes augmenter les investissements de la Société d'habitation du Québec. Mais le gouvernement du Québec dispose aussi du pouvoir de modifier la Loi pour optimiser considérablement la productivité de chaque dollar investi dans la création ou l'acquisition d'unités à but non lucratif. Le contexte exige de mettre à profit ce levier législatif.

Permettre aux municipalités d'adopter des normes de zonage différenciées à l'avantage des projets sans but lucratif

Un changement de densité permet d'augmenter instantanément la valeur d'un terrain, sauf si le potentiel de changement de zonage a été pris en compte dans la valeur d'une transaction parce qu'une dérogation est jugée facile à obtenir. Si une telle dérogation apparaît peu probable pour un projet privé, mais est garantie pour un projet sans but lucratif, ce dernier aura un avantage dans la négociation, en plus d'avoir accès au terrain à un prix par unité plus bas, ce qui réduit la part de financement public requis.

²⁶ Les effets à la hausse de la prévalence de locations à court terme sur la valeur marchande de tous les immeubles, peu importe leur vocation, a été démontré. Voir Garcìa-Lopez et al. *Do short-term rent platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona*. 2019. En ligne: uni-muenchen.de

²⁷ Marie-Josée Houle. *Il existe une clé pour tirer un trait sur la crise du logement*. 2023. En ligne: ledevoir.com

²⁸ Vivre en Ville. *Portes ouvertes: pour une sortie de crise durable en habitation*. 2022. En ligne: carrefour.vivreenville.org



Recommandation 13

Permettre aux municipalités d'intégrer au zonage des dispositions spécifiques aux projets de logement à but non lucratif, par exemple pour permettre une densité plus importante.

À cette fin, modifier l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :

1. par l'ajout à l'article 84.1, après le paragraphe 3°, du paragraphe suivant :

« 3.1° les secteurs propres au développement de nouvelles unités de logement social ou géré par des entreprises d'économie sociale; ».

2. par l'ajout à la fin de l'article 113 de l'alinéa suivant :

« Dans un secteur identifié au plan d'urbanisme en vertu du paragraphe 3.1 de l'article 84, le règlement de zonage peut prévoir l'application de dispositions différentes pour les immeubles destinés à la location résidentielle étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38) ».

Exempter d'approbation référendaire les projets d'habitation à but non lucratif

L'opposition de certains voisins ne doit pas être confondue avec le niveau d'acceptabilité sociale d'un projet. La très grande majorité de la population est en faveur du développement de l'habitation à but non lucratif. En diminuant les risques liés aux processus d'approbation référendaire, les promoteurs à but non lucratif peuvent développer leurs projets avec une meilleure prévisibilité et augmenter les chances de voir les investissements publics se traduire en unités.

Des dispositions sont déjà prévues à la Loi sur l'aménagement du territoire (123.1) et les Chartes des villes de Montréal, Longueuil et Québec permettant d'atténuer les effets du « pas dans ma cour ». Vivre en Ville juge que celles-ci méritent d'être élargies et clarifiées.

Recommandation 14

Exempter des processus d'approbation référendaire les projets d'habitation à but non lucratif.

À cette fin, modifier l'article 123.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme :

1. en remplaçant le 2e paragraphe du premier alinéa de l'article 123.1 par :

« 2° à immeubles destinés à la location résidentielle étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38). ».



Découpler la productivité du secteur de l'habitation

La création d'unités d'habitation ne s'accomplit pas en un jour. La démarche exige un investissement substantiel d'argent et de temps. Au Québec plus qu'ailleurs, la vertu de la patience est particulièrement mise à l'épreuve. Un projet de construction privé peut se concrétiser en 5 à 7 ans tandis qu'un projet public peut en prendre 8 à 10. Dans un tel contexte, peu d'acteurs économiques disposent des ressources nécessaires pour initier de nouveaux projets de construction, et ceux qui en ont les moyens sont bien moins prolifiques qu'ils pourraient l'être.

L'effet de ces délais est délétère sur l'abordabilité; chaque semaine où des processus réglementaires complexes et opaques retardent la livraison d'un projet immobilier se traduit en augmentation de coûts qui sont bien sûr systématiquement refilés au consommateur. Il devient impératif de contrôler les coûts de développement et d'augmenter la cadence pour, de ce fait, de découpler la productivité du secteur de l'habitation.

Rendre les processus de développement immobilier plus efficaces, prévisibles et uniformisés

Lorsque interrogés sur l'infertilité du secteur de l'habitation, promoteurs et constructeurs s'entendent à pointer du doigt le fardeau réglementaire. Lourdeur des différents requis, complexité des étapes du processus, imprévisibilité des décisions, confusion quant au fonctionnaire-ressource: les points de friction sont légion. Agir sur les conditions de développement représente un investissement dont les effets seront durables et ressentis par l'ensemble des acteurs de l'habitation.

Recommandation 15

Adopter des mesures incitatives pour soutenir les municipalités qui souhaitent standardiser et optimiser leurs processus d'émission de permis de construction.



Partie 3 :

Les mécaniques fondamentales des marchés immobiliers résidentiels

L'habitation est un service, pas un produit

Quand les banques centrales calculent la progression de l'indice des prix à la consommation, elles classent l'habitation dans les services consommés par la population. Ce n'est pas une erreur: même si les biens résidentiels sont évidemment plus matériels que d'autres services consommés, la meilleure façon d'en suivre l'évolution, au niveau des prix, est de réduire le coût de l'habitation à sa forme la plus épurée: le loyer.

Lorsqu'on paie un loyer résidentiel, **on achète l'accès à un espace habitable**, mais non l'immeuble lui-même. La somme déboursée en loyer ne nous rend pas propriétaire de cet espace, mais nous en retirons néanmoins un usage exclusif. À cet égard, le loyer est comparable à d'autres services, comme celui d'une course de taxi ou d'un nettoyage dentaire: en échange du prix que nous consentons à payer, nous jouissons d'un service rendu qui disparaîtra au moment où nous cessons de payer. Les biens que l'on achète, en contrepartie, restent en notre possession après le moment de la transaction.

Cette distinction est d'importance capitale. En classant l'habitation dans les services, les économistes qui calculent le coût de la vie nous éclairent à propos d'une mécanique de consommation fondamentale: **si habiter est un service rendu, toute la population logée est de facto locataire**. En d'autres mots, tout le monde, sans exception, consomme le service de l'habitation. Conséquemment, les propriétaires-occupants s'acquittent de deux activités économiques: fournir le service de l'habitation et consommer le service de l'habitation, de la même façon qu'un propriétaire de taxi peut se servir de son véhicule pour se mouvoir soi-même. Ils sont à la fois propriétaires et locataires²⁹, et doivent donc se livrer à eux-mêmes un service. Le travail d'entretien de l'immeuble d'un propriétaire-occupant - l'entretien ménager quotidien, les charges fiscales payées, les réparations et les rénovations - représentent la prestation d'un service ayant une réelle valeur économique, puisque s'ils s'en acquittaient pour le bénéfice d'un tiers, ils exigeraient une compensation en retour: un loyer.

Bien comprendre la relation entre le loyer et le paiement hypothécaire

Bien que toutes les personnes logées au Québec consomment le service de l'habitation, la mécanique transactionnelle pour occuper une unité n'est pas toujours le paiement d'un loyer pur. Les propriétaires-occupants qui ont acheté leur unité grâce à une hypothèque ont plutôt à s'acquitter d'un paiement hypothécaire. Or, la valeur du service consommée - le loyer - est intrinsèquement incluse dans le montant du paiement hypothécaire.

Pour le représenter, imaginons une unité à louer pour 1000 \$ par mois. Si cette unité est mise en vente plutôt qu'en location, la personne qui l'acquiert pourra se livrer à elle-même un service d'habitation d'une valeur de 1000 \$ par mois au moment de l'achat, ou remettre l'unité sur le marché locatif. De façon générale, le prix d'acquisition est donc supérieur au prix de location puisque la possession de l'unité comprend le potentiel de revenu issu de la livraison du service et la valeur marchande de l'actif, qui pourra servir de véhicule d'épargne pour le propriétaire.

²⁹ Amadou Soumare. *Le logement dans l'IPC canadien: Un aperçu*. 2017. En ligne: statcan.gc.ca



Pour la part des propriétaires-occupants qui n'ont pas d'hypothèque à payer, on considère qu'ils induisent un loyer imputé: un loyer qu'ils paieraient s'ils étaient locataires de leur logement³⁰. Au Canada, les propriétaires-occupants se créditent universellement la valeur des loyers imputés, mais d'autres pays estiment que la consommation du service de l'habitation doit être payée par tous les consommateurs à des fins d'équité, et taxent les propriétaires-occupants sans hypothèque afin de maintenir un équilibre dans le marché. C'est notoirement le cas de la Suisse.³¹

Dans le présent document, nous ne faisons pas de distinction entre l'achat et la location, puisque **chaque achat dans le marché résidentiel paie implicitement la valeur des loyers du bien immobilier acheté.**

Le service payé

Pour comprendre que l'habitation est un service, il suffit d'imaginer un dégât d'eau.

Si un tuyau de plomberie explose, inondant une pièce et menaçant de causer des dommages permanents à l'immeuble, la qualité du service rendu à cet endroit est directement attaquée. Un propriétaire-occupant, dont les coûts d'occupation sont relativement constants, sera immédiatement mobilisé à faire le travail nécessaire pour protéger l'habitabilité de son unité, ou pour le rendre habitable à nouveau. Après tout, si on paie un montant fixe pour habiter à un endroit, et que cet endroit est soudainement inhabitable sans pour autant entraîner une compensation en argent ou une alternative habitable, on se retrouve contraint à mettre le temps et les efforts nécessaires pour rétablir la valeur du service consommé. Dans un tel cas, la distinction entre produit et service devient claire: **le produit, l'unité, n'a pas de valeur propre au-delà au service qu'elle est en mesure d'offrir, et ce que la population consomme est donc le service de l'habitation.**

Un dégât d'eau est un événement dramatique, mais l'exemple peut servir de référence pour étendre la réflexion à tout travail exigé pour maintenir l'habitabilité d'une unité. Refaire une toiture, repeindre, calfeutrer autour d'une fenêtre, réparer une fissure dans la fondation: au fur et à mesure qu'un immeuble vieillit, il s'use et offre un service de qualité décroissante. Le travail et les matériaux qui servent à rétablir la qualité du service consommé ne sont pas nécessairement des investissements faits à dessein de rentabiliser la propriété immobilière. Les choses s'usent, et si on veut continuer à s'en servir, il faut les entretenir, tout simplement.

Cette observation n'est pas sujette à débat, mais elle permet de réfléchir à ce que le loyer paie. La qualité du service rendu par l'unité est inévitablement amoindrie par le temps et par des événements ponctuels, peu importe qui occupe l'unité. Dans un monde parfait, chaque recul de la qualité du service rendu entraînerait un rabais équivalent sur le loyer payé³² - cette logique est d'ailleurs officialisée par les provisions du Code civil balisant la fixation de loyer. C'est également le fondement des augmentations de loyer issues d'améliorations locatives: la qualité du service consommé augmente³³, et le prix augmente en conséquence. Ce que le loyer d'un locataire paie, c'est donc le travail, le capital et les matériaux nécessaires à la prestation de service rendue par le gestionnaire du bâtiment habité. **En ce sens, le bien résidentiel est un outil permettant la livraison d'un service payant.**

³⁰ Didier Cornuel. *Loyers imputés : évaluation, fiscalité, croissance*. 2017. En ligne: economieimmobiliere.com

³¹ Taxolution Advisory. *Imputed Rental Value - What You Need to Know From a Tax Perspective*. SD. En ligne : taxolution.ch.

³² En fait, le loyer payé n'est pas automatiquement ajusté en fonction de la fluctuation de la qualité du service rendu. En théorie, le locataire peut exiger des rabais ou demander une fixation de loyer au TAL, mais les conditions de marché facilitent ou compliquent grandement ces démarches.

³³ L'entretien normal d'une unité n'augmente pas la qualité du service rendu, et ne devrait donc pas servir de levier pour augmenter un loyer. De la même façon que l'entretien normal dans une maison ne fait qu'en protéger la valeur, l'entretien d'une unité locative est une tâche ordinaire pour laquelle le loyer payé est toujours implicitement suffisant.



La simple propriété d'un immeuble où des services d'habitation peuvent être rendus n'entraîne pas automatiquement le paiement de loyers au propriétaire, tout comme la simple propriété d'un taxi n'entraîne pas automatiquement des revenus de la part de personnes qui ont besoin d'aller quelque part. Pour faire de l'argent, il faut mettre l'outil au service du consommateur.

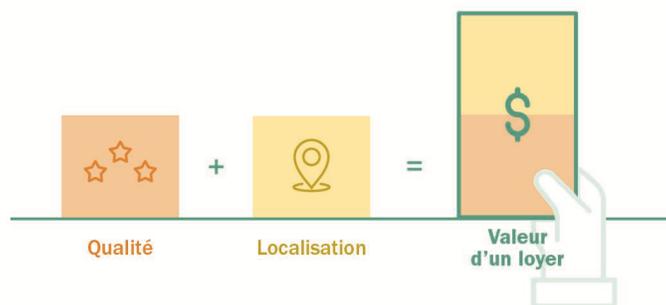
Mais si c'est la qualité du service qui détermine le prix d'un loyer, comment expliquer que des unités où les services rendus sont de qualité égale aient des loyers à des prix différents? Comment expliquer que certaines unités bien entretenues et bien équipées soient louées à des prix inférieurs à d'autres unités qui sont pourtant négligées ou insalubres?

La valeur d'un loyer

Il va de soi que la qualité d'une unité, représentée par ses caractéristiques matérielles et son état d'usure, soit un facteur structurant du prix total de son loyer. La superficie habitable, le nombre de chambres à coucher, la finition et les matériaux, la luminosité naturelle, l'accès à des espaces extérieurs privés, les branchements disponibles pour électroménagers: toutes ces particularités ont un prix, et leur inclusion dans une unité en fera grimper le loyer exigé. Puis, comme tous les biens durables s'usent avec le temps, les unités ayant été l'objet d'un entretien moins avenant verront la qualité du service qu'elles offrent amoindri, et le loyer ajusté en conséquence. On s'explique facilement qu'une unité grande mais vétuste soit moins attrayante qu'une unité petite mais flambant neuve, et donc que le loyer demandé dans la première soit inférieure demandé dans la deuxième, en dépit de caractéristiques relativement désirables pour le consommateur moyen.

Toutefois, si la qualité du service rendu par une unité se limitait à ses inclusions et son état d'usure, les loyers demandés au travers de tout le Québec seraient égaux pour une qualité d'unité égale, de façon à ce qu'un trois chambres au rez-de-chaussée coûte grosso modo la même chose qu'il soit à Sorel ou à Gatineau. Mais nous savons bien que ce n'est pas le cas: les loyers sont étudiés par région, puis par caractéristiques (nombre de chambres à coucher), puisque la région dans lequel le service de l'habitation est offert est de facto une caractéristique matérielle des unités qui s'y trouvent, et que la localisation de chaque unité a un effet marqué sur le prix de son loyer. C'est la raison pour laquelle des maisons identiques en tout point pourraient, en théorie, se louer à 3000, 2000 ou 1000 \$ si elles étaient à Montréal, à Sherbrooke ou à Havre-Saint-Pierre.

Il y a lieu de concentrer notre attention sur ce dernier détail. La partie intérieure d'une unité est intrinsèquement la partie habitée, mais la partie extérieure, c'est-à-dire sa place dans le monde, a un tel poids sur le prix d'un loyer qu'elle peut en doubler le prix, ou le diviser par deux. Ce n'est pas difficile d'imaginer à quel prix les appartements du Québec se loueraient si on les déménageait en bloc sur l'île de Manhattan à New York (beaucoup plus cher) ou directement sur le pôle Sud (rien de tout). En fait, au-delà de la beauté ou de l'état général d'une unité, sa localisation est la principale caractéristique recherchée, et donc payée, par le ménage qui l'occupe. **On peut donc visualiser le prix total d'un loyer comme l'addition de la valeur de la qualité de service qu'il offre et de la valeur de sa localisation.**



La valeur d'un loyer est la somme de la valeur de la qualité du service rendu par une unité et de la valeur de sa localisation.



De la rente de la terre

S'il est plus ou moins facile de déterminer la fraction de la valeur d'un loyer qui est attribuable à la qualité du service, la partie attribuable à la localisation demande des calculs plus abstraits.

Avant toute chose, parce que la valeur de la localisation est une valeur héritée de son ensemble. Quand la valeur de la localisation est de 1000 \$, ce n'est pas la terre, l'argile et le roc sous le bâtiment qui ajoutent 1000 \$ au prix. C'est plutôt **la position d'un bâtiment par rapport à tous les autres bâtiments de sa société**. De par ce fait, la partie du loyer attribuable à la localisation est, contrairement à la partie attribuable à la qualité du service offert, complètement indépendante de l'apport du propriétaire ou gestionnaire de l'immeuble. Ce n'est pas la qualité du propriétaire³⁴ de l'immeuble qui rend ce dernier attrayant, c'est plutôt l'attractivité d'une unité qui attire des acheteurs potentiels qui souhaitent l'acquérir.

Et comme la valeur de la localisation n'est pas déterminée par la personne qui possède un immeuble³⁵, cette même personne **ne peut pas en fixer le prix**. En fait, malgré le fait que les loyers soient encaissés par les personnes qui mettent des unités en vente ou en location, le prix final auquel l'unité sera vendue est déterminée par l'acheteur, ou le locataire. Cette inversion est issue d'une mécanique fondamentale irréversible: **la valeur du foncier est déterminée par la valeur du travail qu'on peut y faire**. Dans *La Richesse des nations*, Adam Smith écrit:

Dans le voisinage des îles de Shetland, la mer est extraordinairement abondante en poisson, ce qui fait une grande partie de la subsistance des habitants ; mais, pour tirer parti du produit de la mer, il faut avoir une habitation sur la terre voisine. La rente du propriétaire est en proportion, non de ce que le fermier peut tirer de la terre, mais de ce qu'il peut tirer de la terre et de la mer ensemble. Elle se paye partie en poisson, et ce pays nous offre un de ces exemples, très peu communs, où la rente constitue une des parties du prix de cette espèce de denrée³⁶.

Cette observation, vieille de presque 250 ans, peut être transposée mot pour mot dans le contexte de 2023 pour expliquer les différences de loyer entre les différentes régions du Québec. Les emplois qu'on peut occuper dans la région de Montréal sont en moyenne plus payants que ceux qu'on peut occuper dans la région de La Tuque, et le prix des maisons est conséquemment plus élevé à Montréal qu'à La Tuque. Et puisqu'il faut habiter quelque part pour travailler à ce même endroit³⁷, la valeur des loyers suit la qualité des emplois, dollar pour dollar, de façon à ce que chaque augmentation des revenus agrégés de la population d'une région soit transférée sans réelle friction vers les loyers demandés pour y vivre.

En ce sens, **c'est la richesse du ménage qui veut habiter dans une unité qui en fixe le prix final du loyer**, et non pas l'avarice du propriétaire. Une unité a beau être mise en location à 4000 \$ par mois, si personne ne veut y consentir ce budget, l'unité restera vide. Le prix sera ajusté à la baisse jusqu'à qu'il atteigne naturellement le prix maximum qu'un ménage est prêt à payer pour y habiter.

³⁴ Un gestionnaire de qualité peut rendre un immeuble attrayant, mais posséder et gérer un immeuble sont des activités distinctes, au point où des propriétaires embauchent fréquemment des gestionnaires.

³⁵ Un propriétaire d'immeuble peut contribuer à faire augmenter ou baisser la valeur d'un immeuble à travers ses agissements dans la région où l'immeuble est situé. Ces ajustements de prix seront toutefois calculés à partir des prix généraux dans la région, qui ne peuvent pas être significativement influencés par un seul propriétaire.

³⁶ Adam Smith, *La richesse des nations*.

³⁷ Le télétravail a pour conséquence d'agrandir significativement le bassin d'emploi de la population, au point où la liquidité des ménages n'est plus systématiquement dirigée à proximité de leurs emplois. La prépondérance du télétravail permet d'expliquer en partie la flambée des prix de 2020 à 2022, alors que les ménages les plus liquides du Québec ont apporté leur pouvoir d'achat dans des milieux où la richesse médiane était en-deçà de la leur. La compétition entre ces ménages liquides a contribué à relever subitement la valeur marchande du stock immobilier.



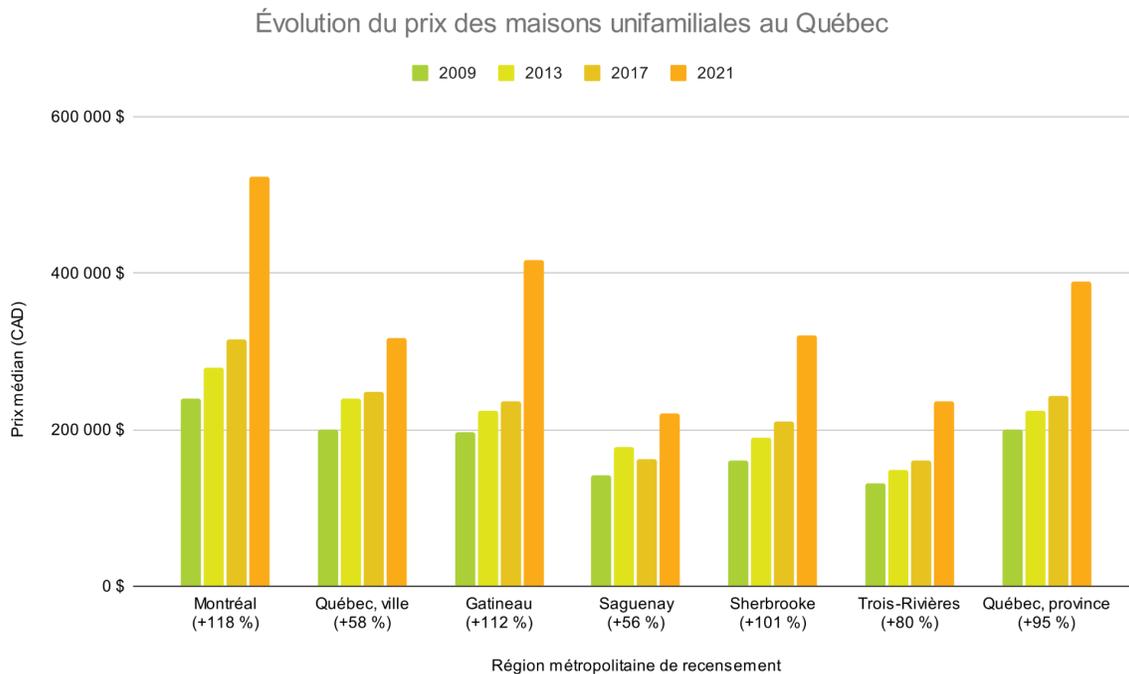
Smith continue:

*La rente de la terre, considérée comme le prix payé pour l'usage de la terre, **est donc naturellement un prix de monopole**. Il n'est nullement en proportion des améliorations que le propriétaire peut avoir faites sur sa terre, ou de ce qu'il lui suffirait de prendre pour ne pas perdre, mais bien de ce que le fermier³⁸ peut consentir à donner.*

Quand Smith parle d'un prix de monopole, ce qu'il exprime est qu'il n'y a pas de compétition possible pour accéder à un endroit précis. Comme l'accès à une unité donnée est accordée ou interdite par un seul acteur, **ce même acteur est toujours en mesure d'exiger la pleine valeur de la portion du loyer qui est accordée à la localisation**. Au fur et à mesure qu'un territoire donné augmente en valeur foncière - que la qualité des emplois, des infrastructures et de la vie quotidienne augmente à un endroit -, la valeur de la localisation est transférée en totalité aux propriétaires fonciers³⁹.

Comment les prix explosent

S'il est vrai que la valeur d'un loyer est l'addition de la valeur de la qualité du service offert et de la valeur de sa localisation, et que la valeur totale est déterminée par ce qu'un ménage est prêt à payer pour habiter à un endroit précis, comment expliquer que les prix puissent se déconnecter du revenu des ménages? **D'où vient l'argent** qui permet aux prix à s'établir à 5, 6 ou 7 fois le revenu des ménages?



Entre 2009 et 2021, le prix des maisons a pratiquement doublé au Québec. Aucune mesure de progression du revenu n'est près d'égaliser cette appréciation généralisée. Données: Association professionnelle des courtiers immobiliers du Québec (APCIQ)

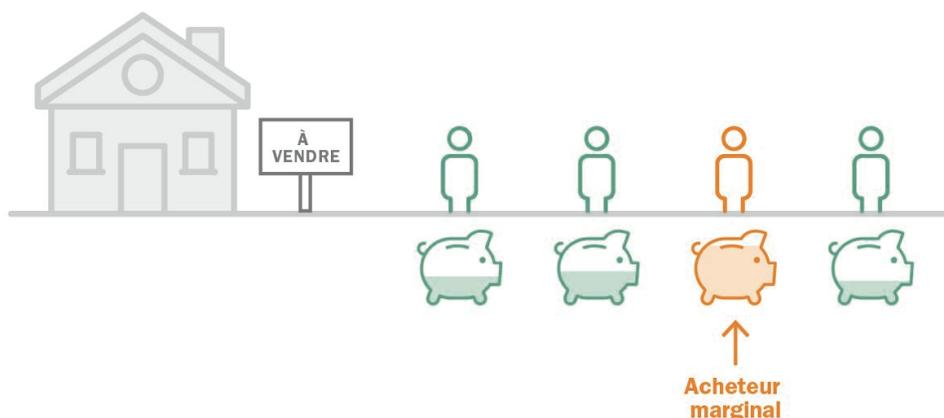
³⁸ La démonstration originale de Smith concerne la productivité alimentaire du foncier, activité économique qui permettait le plus facilement d'observer l'apport de la valeur de la rente foncière dans la valeur totale d'un loyer. Avec *Progrès et pauvreté* (1879), Henry George a démontré que comme toute activité économique a lieu à un endroit, le loyer payé pour l'usage de cet endroit comprend toujours du prix de la rente foncière.

³⁹ Au Canada, ce transfert de richesse du collectif au particulier est dans sa forme la plus pure quand il s'agit d'une résidence principale. L'exemption des résidences principales dans l'imposition des gains en capitaux se retrouvent à transformer une partie importante de notre stock immobilier en comptes d'épargne libres d'impôts (CELI), dont l'appréciation est couplée à la valeur de tout le parc résidentiel.

Les mécaniques fondamentales de la valeur d'un loyer expliquent en grande partie comment le prix des loyers est établi, mais elles n'expliquent pas l'explosion des prix au Québec sans un élément-clé supplémentaire: **l'acheteur marginal et l'effet de son pouvoir d'achat sur l'ensemble des prix.**

On sait que la valeur d'une unité est déterminée par l'acheteur et non par le vendeur: le premier dépense tout l'argent qu'il peut pour accéder à un endroit précis, et le dernier encaisse le prix maximal consenti à son unité par les conditions de marché. Toutefois, que se passe-t-il quand **il y a plus d'un acheteur intéressé par une seule unité?**

Dans le marché conventionnel, cette situation entraîne une surenchère. Les acheteurs intéressés offrent de plus en plus d'argent jusqu'à ce qu'un seul acheteur propose un montant que les autres acheteurs ne sont pas en mesure d'égaliser. L'acheteur ayant proposé le plus d'argent remporte alors l'enchère. On appelle cet acheteur « l'acheteur marginal », ce qui veut dire pour nous **le ménage prêt à déboursier la plus grande somme pour accéder à une unité donnée.**



Quand la valeur d'un bien ou d'un service n'a pas de valeur fixe, comme pour la plupart des biens usagés, l'acheteur proposant l'offre la plus élevée a tendance à établir la valeur marchande du bien au moment de la transaction.

Cette dynamique est normale et il serait probablement impossible de la renverser ou de l'empêcher complètement. On ne peut pas déterminer pour les gens la valeur qu'ils accordent à une unité; certaines personnes pourraient vouloir à tout prix une unité à proximité d'une école pour leurs enfants ou profiter d'infrastructures de transports en communs, et donc consentir de payer une partie plus importante de leur argent pour y accéder.

Le problème auquel nous sommes confrontés est que cette surenchère augmente la valeur marchande de plus qu'une seule unité: le prix consenti par l'acheteur marginal est **informe la valeur marchande de toutes les unités comparables** à celle qui vient d'être vendue ou louée. Et puisque les acheteurs marginaux ont, par définition, un plus grand pouvoir d'achat que les autres acheteurs, **les prix dans l'ensemble du marché ne sont pas dépendants de la richesse de l'ensemble des ménages**, seulement de la richesse des ménages qui ont gagné la surenchère!



Qui sont les acheteurs marginaux?

Par la force de ce levier, un boum économique qui crée une quantité notable de bons emplois peut **induire un appauvrissement collectif de la population** par rapport aux prix en habitation à travers les transactions réalisées par une infime minorité de ménages. On comprend que si pour chaque maison à vendre, on trouve 5 acheteurs disposant d'un pouvoir d'achat moyen et 1 acheteur disposant d'un pouvoir d'achat exceptionnel, les prix seront systématiquement établis par l'acheteur disposant de moyens exceptionnels. Il y a cependant des nuances à reconnaître dans la façon dont ces transactions ont lieu dans la réalité.

Premièrement, il y a toujours un acheteur marginal, même quand il n'y a pas de surenchère. Si une unité est mise en vente et qu'elle n'attire aucun acheteur, c'est que son prix est trop élevé pour tous les acheteurs du marché. Parmi tous les ménages qui pourraient être intéressés par cette unité, il y a forcément des différences de revenus, de richesse ou de liquidité. **Si le vendeur baisse progressivement son prix**, il trouvera naturellement son acheteur marginal au moment où la transaction est réalisée.

Deuxièmement, comme les unités sont payées par des ménages et non des individus, le pouvoir d'achat nécessaire pour devenir un acheteur marginal **n'est pas strictement une fonction des revenus moyens des personnes sur le territoire**. Pour prendre un exemple classique, 4 étudiants travaillant au salaire minimum seront plus en moyens pour accéder à une grande unité à 4 chambres qu'un ménage au revenu médian composé de 2 parents et 3 enfants. Insidieusement, la hausse des prix induit d'ailleurs un comportement conséquent chez les consommateurs, avec des compositions de ménage de plus en plus complexes pour s'acquitter des dépenses mensuelles en habitation⁴⁰.

Troisièmement, en plus de la composition des ménages, la liquidité de ces derniers est plus déterminante que leurs revenus totaux. Dans la mesure où une partie importante de la population est propriétaire, et que la valeur marchande des maisons est en constante progression par rapport à l'inflation depuis de nombreuses années, les ménages qui vendent une propriété ont tendance à être particulièrement liquides par rapport aux ménages qui déménagent entre unités locatives, ou qui cherchent à acheter une première propriété. En regardant seulement les revenus des ménages, on peut se demander comment des individus ayant un revenu total combiné de 80 000 \$ peuvent se permettre d'acheter des maisons à 800 000 \$, ou de déménager dans des unités locatives très luxueuses dont le loyer est supérieur à 2500\$ par mois. Dans beaucoup de cas de figure, **c'est la richesse accumulée par la possession d'un bien résidentiel** qui garantit la liquidité des ménages quand ils entrent dans le marché⁴¹.

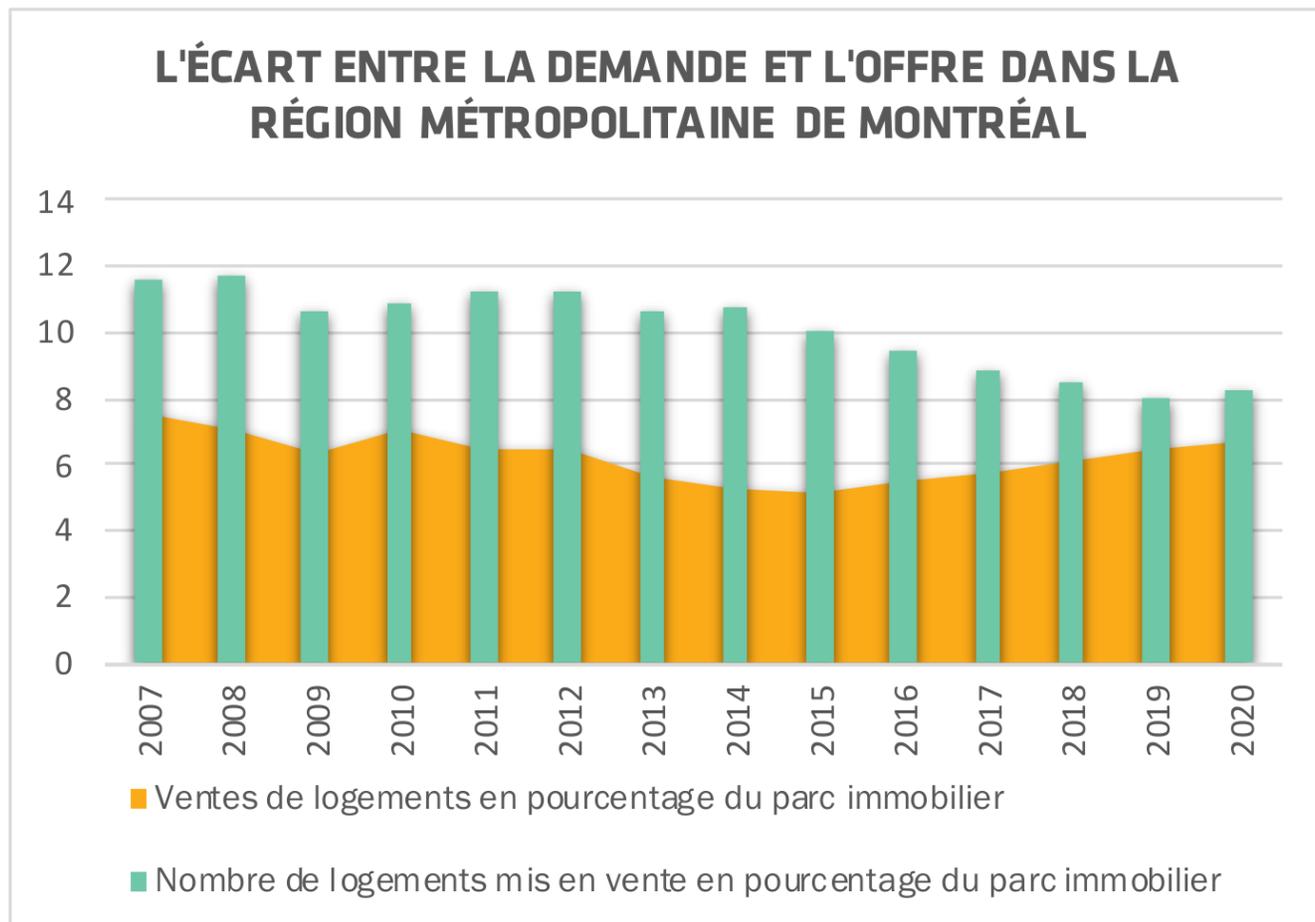
Finalement, la qualité de l'acheteur marginal est forcément déterminée par le taux d'inoccupation, ou par l'inventaire disponible dans le marché de la revente. **Personne ne souhaite payer cher pour louer ou acheter, particulièrement puisque les coûts d'entretien et de maintien des biens immeubles sont importants et obligatoires**. Bien que la progression de la valeur marchande rende certains investissements intéressants, la marge dégagée est évidemment plus grande si le prix d'acquisition est bas. Dans le marché locatif, où les dépenses mensuelles en habitation ne paient que pour le service et que la qualité de l'unité occupée reste

⁴⁰ Aux endroits où les prix en habitation progressent plus vite que le pouvoir d'achat, la composition des ménages évolue pour accommoder l'apport de plusieurs revenus afin d'essayer le prix des loyers. Cette dynamique va directement en sens contraire des intérêts des familles avec enfants. Jens von Bergman, Nathaniel Lauster. *Housing Outcomes*. 2023. En ligne: mountainmath.ca

⁴¹ Cela permet également d'expliquer les très grands écarts entre les revenus médians et les prix médians dans les régions de Toronto et de Vancouver: ce ne sont pas forcément les revenus déclarés des ménages qui ont permis d'accéder à une unité donnée, mais plutôt la liquidité représentée par l'addition de leur capital, des leurs revenus et des conditions d'emprunt. Qui plus est, un ménage peut avoir accédé à une unité à un moment où les prix étaient plus bas qu'ils ne le sont en ce moment, et voir l'écart grandir entre ses revenus et la valeur de l'unité dont il est propriétaire, année après année. On ne peut donc pas conclure que l'écart entre les prix et les revenus à Toronto est un signe que les ménages qui y résident seraient en mesure de se permettre les prix actuels en immobilier.

relativement égale à travers le temps, les acheteurs seront systématiquement à la recherche du plus bas loyer possible pour un service de bonne qualité. À moyens fixes, les besoins sont infinis.

C'est quand il n'y a pas assez de stock disponible, dans tous les segments du marché, que les acheteurs commencent à augmenter la somme qu'ils consentent à payer pour accéder aux quelques unités qui sont mises en vente ou en location. À ce moment, la surenchère traîne les prix vers le haut jusqu'à ce qu'un seul acheteur accède à l'unité. Dans une situation où il y a plus d'unités disponibles que d'acheteurs intéressés, même les ménages les plus liquides ne paieront pas plus cher que le prix demandé. **On ne paie cher que lorsqu'on n'a pas d'autre choix.**



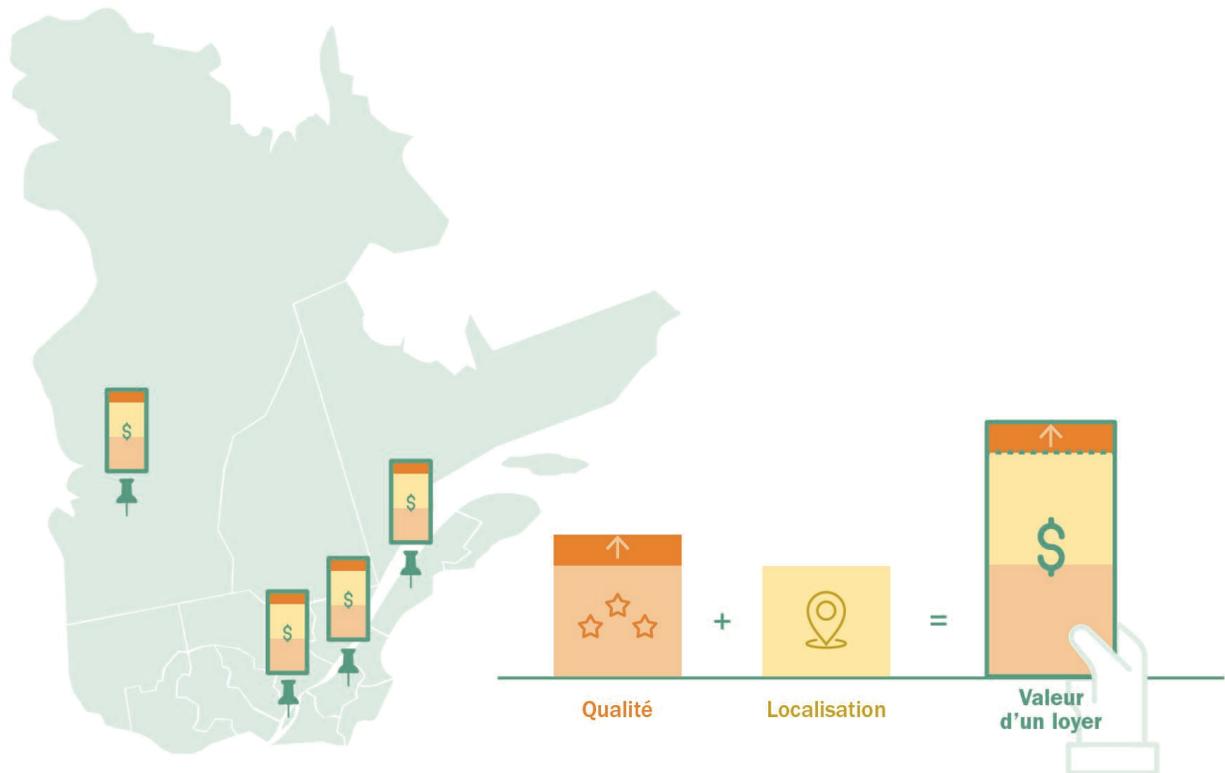
Le nombre d'unités mises en vente en proportion totale de tout le stock immobilier est en nette décroissance depuis le pic de 2008, représentant une offre de plus en plus faible pour une population de plus en plus grande. Cet écrasement du stock induit une compétition exacerbée entre les acheteurs et donc un rehaussement des sommes déboursées par les acheteurs marginaux. Source des données: SCHL, 2022.

La pile de sel

En théorie, la surenchère dans le marché est un signal de prix, qui devrait mobiliser les fournisseurs de service à augmenter la qualité ou la quantité de services disponibles pour les consommateurs. Dans plusieurs industries conventionnelles, c'est la façon logique de profiter de la vigueur du marché. Par exemple, si le prix des pommes explose au supermarché, un verger pourrait bien décider de vendre ses pommes plus chères, mais **il serait alors dernier en file** après tous les vergers qui n'ont pas augmenté leurs prix, quand viendrait le temps pour les supermarchés de passer leurs commandes de pommes. Le signal de prix indique souvent qu'il faut augmenter la productivité pour aller chercher plus de profits, en non simplement augmenter les prix profiter de la vigueur de la demande.



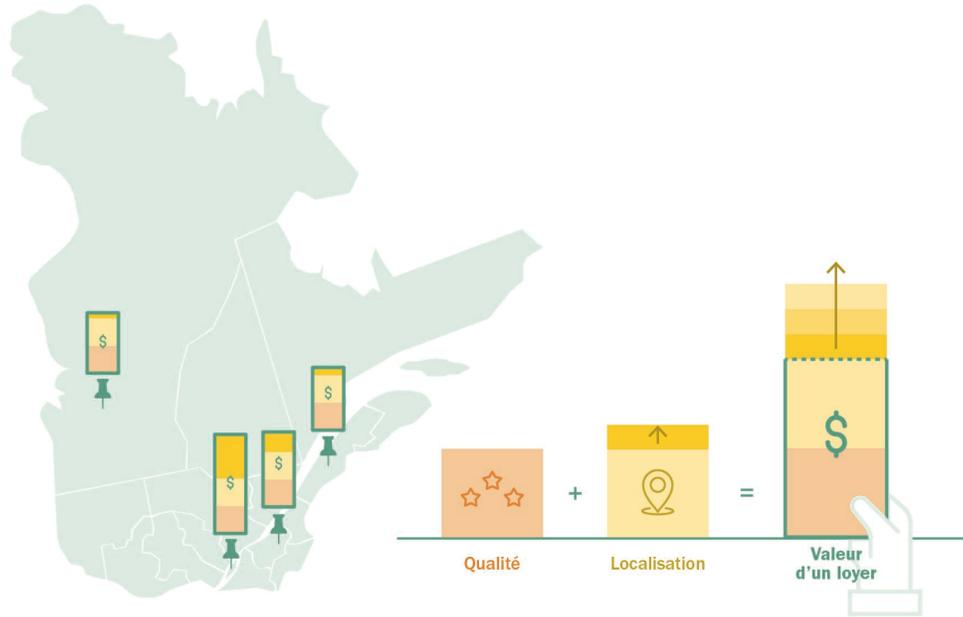
Mais la surenchère dans le marché résidentiel présente la particularité que le signal de prix est attribuable à des caractéristiques distinctes et dissociables: la qualité du service offert et la localisation. Dans le premier cas, si la qualité du service d'une unité en fait augmenter le prix, c'est qu'il y a une récompense pécuniaire à fournir un service de plus grande qualité. **Ces valeurs en argent peuvent être transposées à la grandeur du territoire:** si la présence d'un plancher chauffant dans la salle de bain ajoute 100 \$ au prix du loyer à un endroit, cette même caractéristique ajoutera plus ou moins la même valeur au loyer peu importe où on la retrouve. Les fournisseurs de service pourraient donc être encouragés à améliorer la qualité du service offert à dessein d'augmenter le prix du loyer demandé.



La valeur monétaire d'un service d'une qualité donnée a tendance à être égale partout sur le territoire.

Dans le deuxième cas, quand la qualité qui entraîne la surenchère sur une unité est sa localisation, le signal de prix induit deux particularités qu'il incombe de bien comprendre à dessein de protéger le consommateur québécois.

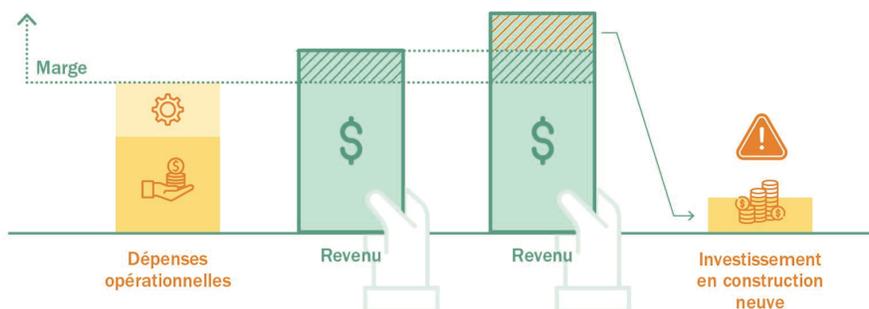
Premièrement, si une surenchère a lieu pour une unité seulement sur la base de sa localisation, la proportion de la valeur du loyer attribuable à l'emplacement augmente par rapport à la valeur attribuable à la qualité du service offert par cette même unité.



Proportionnellement, la valeur du service payé prend de moins en moins d'importance dans la valeur totale du loyer à chaque fois que la surenchère tire le prix vers le haut à un endroit précis. Par ailleurs, la hausse de valeur induite par la localisation n'est pas égale sur tout le territoire comme la hausse de valeur induite par un rehaussement de la qualité du service rendu.

Comme la valeur de la localisation n'est pas déterminée par le fournisseur de service, ce signal de prix n'induit pas forcément une augmentation de l'offre en service d'habitation. Toute la valeur de la localisation, déterminée par l'acheteur marginal, est plutôt capturée par le prix de monopole de la rente de la terre. Les revenus additionnels engrangés par le fournisseur de service pourraient servir à construire de nouvelles unités pour profiter de la vigueur de la demande, mais cet investissement est risqué (incertitude en développement immobilier) et coûteux (l'immobilisation requise dépasse de loin la liquidité offerte par la rente de la terre, sauf dans les cas où le fournisseur de service possède un immense parc immobilier et ne fait face à aucune compétition).

D'autre part, la réglementation ne permet pas nécessairement l'ajout d'unités aux endroits où la demande rentabiliserait facilement ces investissements. **À court terme, il est plus payant de récolter les fruits de la surenchère.**



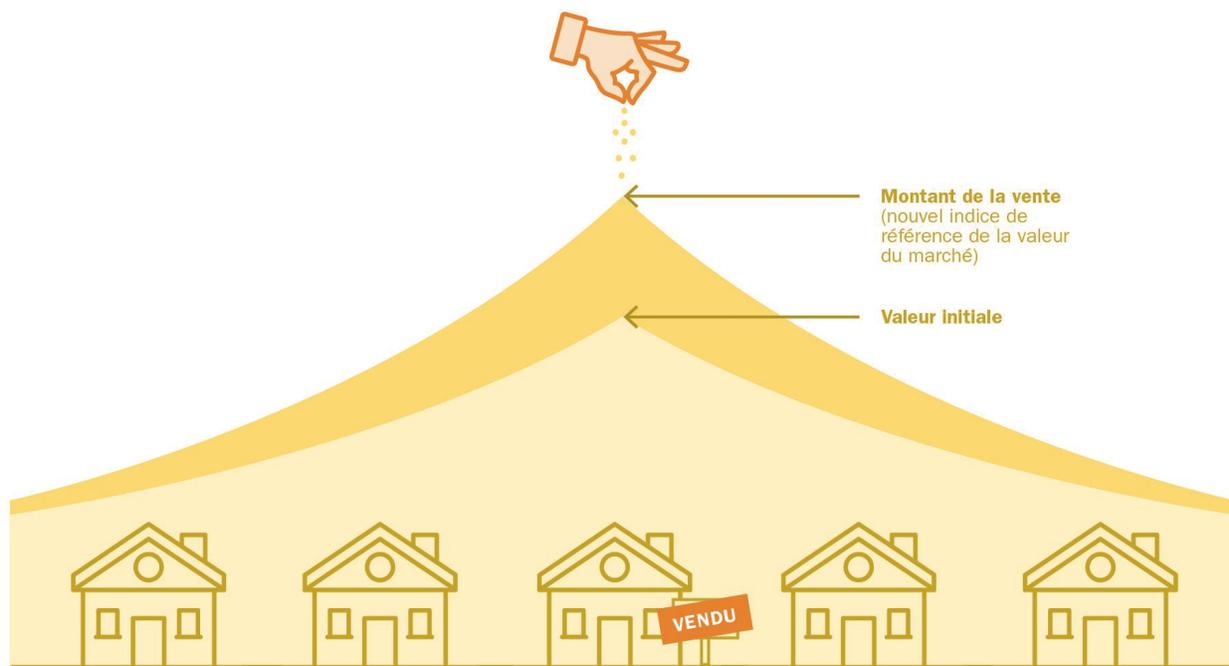
L'investissement nécessaire à l'augmentation de la qualité ou de la quantité de services offerts n'est pas nécessairement un bon investissement pour les acteurs économiques dont la marge de profit augmente grâce à la vigueur de la rente foncière. Le sondage Léger des propriétaires du Québec indique d'ailleurs que seuls 15 % d'entre eux ont investi en construction neuve.⁴²

⁴² Voir annexe.



Deuxièmement, la valeur attribuée à la localisation, tout comme la valeur attribuée à certaines caractéristiques comme un plancher chauffant, est transposable d'une unité à l'autre. Toutefois, contrairement à la valeur accordée à la qualité du service, **les effets de cette transposition sont automatiques et localisés**. Comme toutes les unités ont une localisation qui partage nécessairement beaucoup des caractéristiques avec les localisations qui lui sont voisines, **la montée en valeur d'une localisation précise a comme conséquence de faire augmenter la valeur de toutes les localisations à proximité**. Ces dernières, dont la valeur vient de monter, transposent à leur tour une valeur augmentée aux localisations plus éloignées, et ainsi de suite.

Et plus le signal de prix sur la localisation est fort à un endroit, plus son effet est ressenti loin aux alentours. L'effet est celui d'une pile de sel: si on verse continuellement du sel à un endroit, la base de la pile touche de plus en plus d'espace alors que son sommet grimpe.



Au fur et à mesure que la valeur marchande d'une unité existante augmente, la valeur de sa localisation contamine la valeur marchande de toutes les unités à proximité. Plus la valeur d'une unité est grande, plus cet effet de rayonnement atteint un grand nombre d'unités dans sa région.

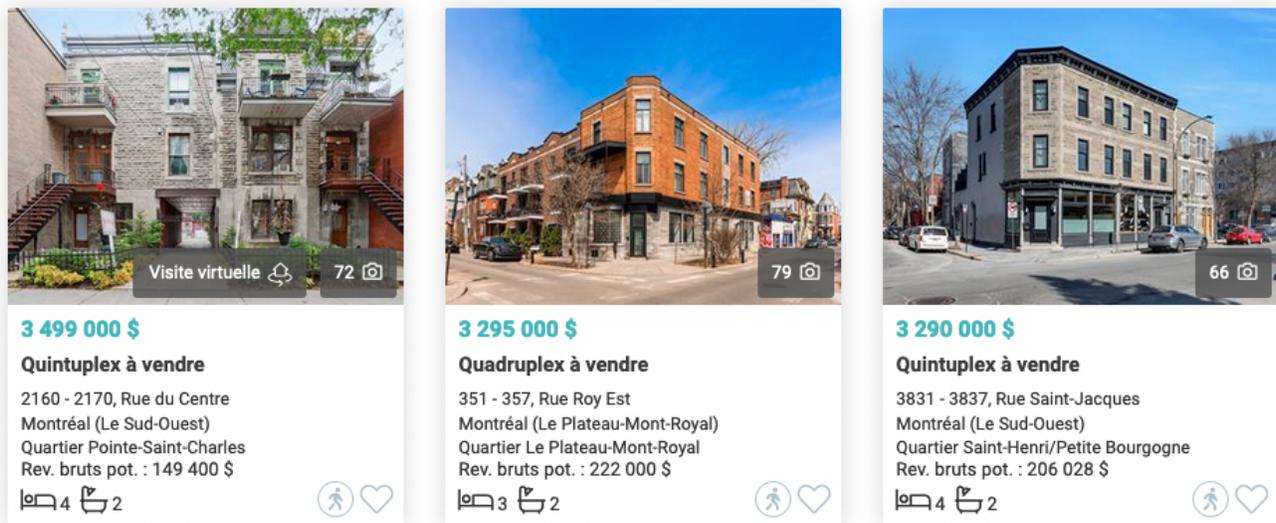
Cette deuxième particularité est fondamentale. C'est à travers ce mécanisme que les prix en habitation ont pu prendre une trajectoire divergente des revenus au point où le ratio prix-revenus est maintenant parmi les pires au monde entier.⁴³ Puisque la qualité de service offerte par des unités reste relativement fixe sur le moyen terme, la surenchère induite par un stock résidentiel insuffisant est de facto une surenchère fondée sur la localisation des unités disponibles. Comme toutes les unités, sans exception, ont une localisation, le signal de prix reçu pour chaque transaction réalisée ajuste directement la valeur des loyers de tout le stock immobilier à l'échelle régionale. **Une fois que le marché a appris la valeur du sol à un endroit, cette valeur est immédiatement transférée dans la valeur marchande de toutes les unités voisines**. Sur la base du pouvoir d'achat d'une minorité de ménages, la valeur entière du parc résidentiel explose par rapport aux revenus des québécois et québécoises.

⁴³ Macquarie Macro Strategy, rapporté par Deborah Stokes, National Post. *Canada's unhinged housing market, captured in one chart*. 2021. En ligne: nationalpost.ca

Le service rendu et le profit attendu

Cette particularité dans la fixation des prix en immobilier induit une incohérence dans la valeur attribuée aux immeubles à revenus⁴⁴. Puisque ces unités servent à rendre un service à qualité fixe, la valeur marchande de l'immeuble devrait être une fonction de ses revenus, de la même façon que les autres fonds de commerce ont une valeur marchande établie par les réels profits réalisés dans la prestation de services ou la vente de produits. Par exemple, si on achète un restaurant qui a déjà une clientèle établie, le prix de la transaction est établi en fonction des ventes réalisées par le restaurant au cours des dernières années.

En 2023, on sait que beaucoup d'immeubles ne transigent pas sur la base de leurs revenus réels, mais bien sur **la base de leurs revenus potentiels bruts**. Il s'agit d'une des informations mises de l'avant sur les inscriptions d'immeubles à revenus sur les sites de courtage immobilier.



Si les revenus potentiels bruts informent la valeur marchande d'un immeuble, cela veut dire que tout écart entre les revenus réels et les revenus potentiels doit être comblé par une hausse des loyers pour que la transaction immobilière soit cohérente. Les immeubles vendus en fonction d'une optimisation prévue sont systématiquement achetés trop chers pour protéger les intérêts des consommateurs. Source de l'image: Centris, 2023.

Mécaniquement, ces transactions sont équivalentes à celle d'acheter un fonds de commerce pour une somme plus grande que celle indiquée par son historique de profit. **Dans pratiquement tous les autres secteurs de l'économie, une telle transaction est reconnue pour ce qu'elle est: une mauvaise affaire.** Personne n'achète un restaurant à un prix exorbitant avec l'intention de doubler les prix et de voir la clientèle essayer la perte. Pourtant, ces achats sont carrément anodins dans le marché résidentiel. Puisque la valeur attribuée à l'immeuble est une fonction de sa localisation, et que la valeur de la localisation ne dépend pas de l'apport du propriétaire, il n'est pas déraisonnable de surpayer pour un immeuble à revenu et de refiler la pleine facture attribuable à la localisation aux locataires. Crucialement, dans tel cas, **la valeur du service rendu recule par rapport au prix payé. Il s'agit donc d'un recul du pouvoir d'achat des ménages par rapport au service de l'habitation.**

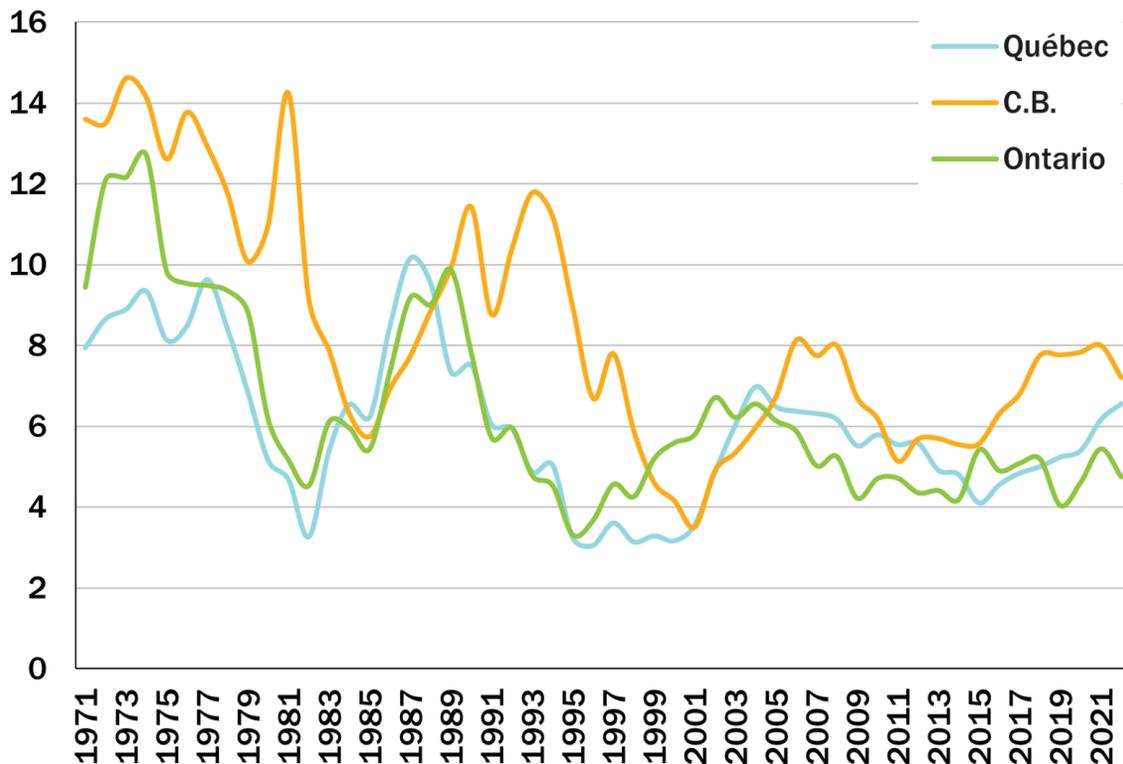
⁴⁴ Cette incohérence est aussi présente pour les unités destinées aux propriétaires-occupants: la hausse de la valeur foncière fixe les prix de façon à ce que les ménages occupants se retrouvent à payer de plus en plus cher pour une même qualité de service rendu. Les transactions sans garantie légale sont des symptômes évidents de cette dysfonction et de ses effets sur les consommateurs québécois.



Le signal de prix et la construction neuve

Un modèle conventionnel indique que le signal de prix en habitation devrait induire de la construction là où les maisons valent de plus en plus cher. Alors pourquoi l'explosion des prix des 10 dernières années n'a pas mené à une explosion conséquente des mises en chantier?

NOUVELLES UNITÉS (COMPLÉTÉS) PAR 1000 HABITANTS, QUÉBEC, COLOMBIE-BRITANNIQUE ET ONTARIO, 1971-2021



Malgré une progression constante des prix en valeur nominale et en valeur réelle, les différents marchés immobiliers du Canada ont sous-produit en termes de livraison d'unités neuves en de 1996 à 2021 par rapport à 1971-1995. Source des données: StatCan, 2023.

Contrairement aux autres signaux de prix, qui sont généralement reçus par des producteurs, des fournisseurs ou des revendeurs, le signal de prix envoyé par la compétition sur le sol est reçu par les propriétaires fonciers. Or, **tirer profit de la vigueur des loyers et fournir le service de l'habitation sont des activités économiques distinctes**. Comme le rendement d'une propriété peut augmenter seulement à travers l'insuffisance du stock, sans égard au service offert, il n'y a pas d'incitatif automatique à augmenter la qualité ou la quantité de services disponibles quand le prix augmente. En fait, dans des circonstances où la compétition entre acheteurs marginaux tire la valeur des loyers vers de nouveaux sommets, un fournisseur de service pourrait plausiblement réduire la qualité du service offert pour se débarrasser de locataires qui ne paient pas le loyer maximal, ou simplement pour profiter de la marge optimale entre le loyer récolté et le travail investi dans le service offert.

La façon de faire œuvre utile de cette augmentation de valeur dépend donc de constructeurs indépendants qui observent la vigueur de la demande et entreprennent de construire de nouvelles unités pour livrer plus de services aux consommateurs. Mais ces constructeurs doivent nécessairement réaliser un profit sur leurs projets pour que l'investissement en vaille la peine. Il ne suffit pas d'observer un prix de vente pour déterminer si les affaires sont bonnes; il faut évidemment s'intéresser aux coûts de développement.





Le loyer minimal d'une unité doit être en mesure de payer pour tous les coûts de développement et toutes les dépenses opérationnelles pour que le projet soit réalisable. Tout montant en excès de ce loyer minimal constitue le profit du constructeur. Le profit attendu par les constructeurs oscille entre 7 et 15 %; les institutions financières qui prêtent le capital requis pour la construction exigent d'ailleurs des démonstrations qu'un projet sera rentable avant de libérer les sommes requises. Au fur et à mesure que les prix augmentent dans le marché, la marge de profit est de plus en plus coincée entre la liquidité des acheteurs marginaux et les coûts de développement. Source de la figure: Multifamily National Council, 2021, adapté par Vivre en Ville, 2022.

Et nous arrivons ici au cul-de-sac de la hausse des valeurs foncières. Puisque la valeur accordée à un terrain par la surenchère touche tous les terrains à valeur comparable, **le coût de développement d'un terrain augmente plus ou moins à la même vitesse que les profits anticipés du développement de ce même terrain.** Si les maisons à un endroit se vendent en moyenne 1 000 000 \$, tous les terrains avoisinants où il est possible de construire des maisons comparables ont une valeur marchande établie, grosso modo, par la soustraction du coût de construction du prix de vente anticipé. **La terre n'a aucune valeur sauf celle qui lui est conférée par les conditions de marché, et son prix est donc infiniment dynamique et réactif.**⁴⁵

À cela s'ajoute l'explosion des coûts en construction qui dépendent, entre autres, du coût de la main-d'œuvre, des matériaux, du transport et de l'entreposage. Il est important de bien comprendre que tous ces postes de dépenses sont sensibles aux coûts en habitation: puisque toute activité économique est entreprise par un acteur économique à un endroit précis, **toute activité économique paie un loyer.** Quand le coût des loyers augmente, le salaire nécessaire pour attirer et garder des travailleurs qualifiés augmente. Quand le coût des loyers augmentent, les coûts de possession des immeubles dans lesquels le bois, l'acier et le béton sont entreposés augmentent, entraînant une pression sur le coût des intrants. Quand le coût des loyers

⁴⁵ Cette particularité explique en partie le très long calendrier de développement immobilier: pour dégager une marge de profit, les constructeurs achètent parfois des terrains en anticipant que la réglementation qui en détermine l'usage sera assouplie ou bonifiée à l'avenir, ce qui permet de ne pas payer pour la pleine valeur des loyers qui seront exigibles après la construction du bâtiment.

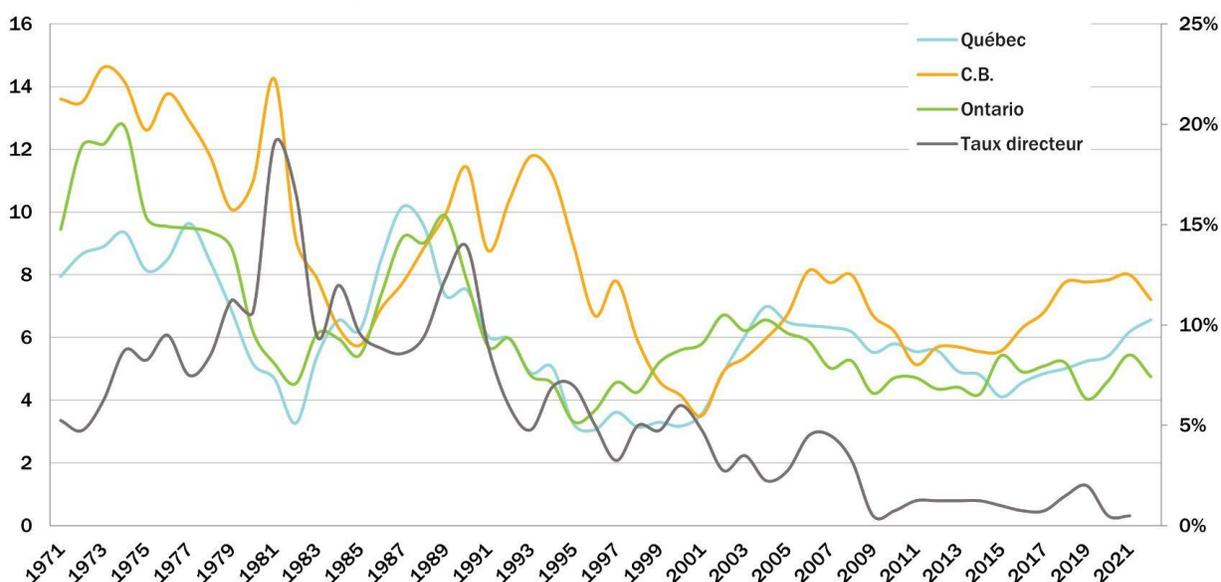


augmentent, l'espace nécessaire pour l'industrie coûte plus cher, entraînant des coûts supplémentaires en infrastructure pour viabiliser les activités de production et de transformation des matières premières. **Qu'on le veuille ou non, on paie toujours le loyer de quelqu'un.**

Ces constats ne sont pas des abstractions mathématiques: elles expliquent directement l'écrasement des mises en chantier au Québec en 2023.⁴⁶ Les promoteurs immobiliers à but lucratif souhaitent manifestement aller de l'avant avec leurs projets. S'ils ne le font pas, c'est parce que **le coût de développement est aujourd'hui trop proche du prix que l'acheteur marginal est prêt à payer pour une unité neuve, réduisant la marge de profit** anticipé au point où le projet n'obtient pas le financement nécessaire à la mise en chantier.

La hausse du taux d'intérêt explique bien sûr les conditions plus difficiles pour la viabilisation de ces projets, mais le taux d'intérêt en 2023 est beaucoup plus bas qu'il ne l'était dans les années 70, **où nous construisions pourtant plus d'unités par 1000 habitants qu'à aucun autre moment au cours des 20 dernières années.**

NOUVELLES UNITÉS (COMPLÉTÉS) PAR 1000 HABITANTS, QUÉBEC, COLOMBIE-BRITANNIQUE ET ONTARIO; TAUX DIRECTEUR EN JUIN, 1971-2021



À plusieurs moments au cours des 50 dernières années, la baisse du taux directeur semble avoir été accompagnée d'une baisse des unités livrées par 1000 habitants. La relation entre le coût de la dette et les mises en chantier n'est pas directe et indépendante des autres conditions économiques dans lesquelles la construction a lieu. La capacité d'absorption du marché, indiquant la facilité à laquelle les unités neuves qui sont profitables pour le constructeur seront vendues, semble plus déterminante que le taux d'intérêt à lui seul. Source des données: SCHL et StatCan, 2023.

La distinction matérielle entre ces deux époques n'est pas le coût de la dette, mais bien l'écart entre le prix de l'habitation et le revenu des ménages. Dans ces conditions de marché, chaque dollar de surcoût entraîne comme conséquence l'expulsion de ménages du bassin d'acheteurs potentiels, pour n'y laisser que les ménages les plus liquides. On peut trouver des preneurs pour des unités à 800 000 \$ au Québec, mais on peut en trouver un beaucoup plus grand nombre pour des unités à 400 000 \$. Si les coûts de construction grimpent au point où le seul un prix de vente de 800 000 \$ permet de dégager une marge de profit pour le constructeur, les mises en chantier ralentiront en fonction des prévisions de vente. **Personne ne veut construire une maison qu'il ne réussira pas à vendre.**

⁴⁶ Rapporté par le Journal de Montréal. *Québec: Pire recul des constructions de logements en mai*. 2023. En ligne: journaldemontreal.com



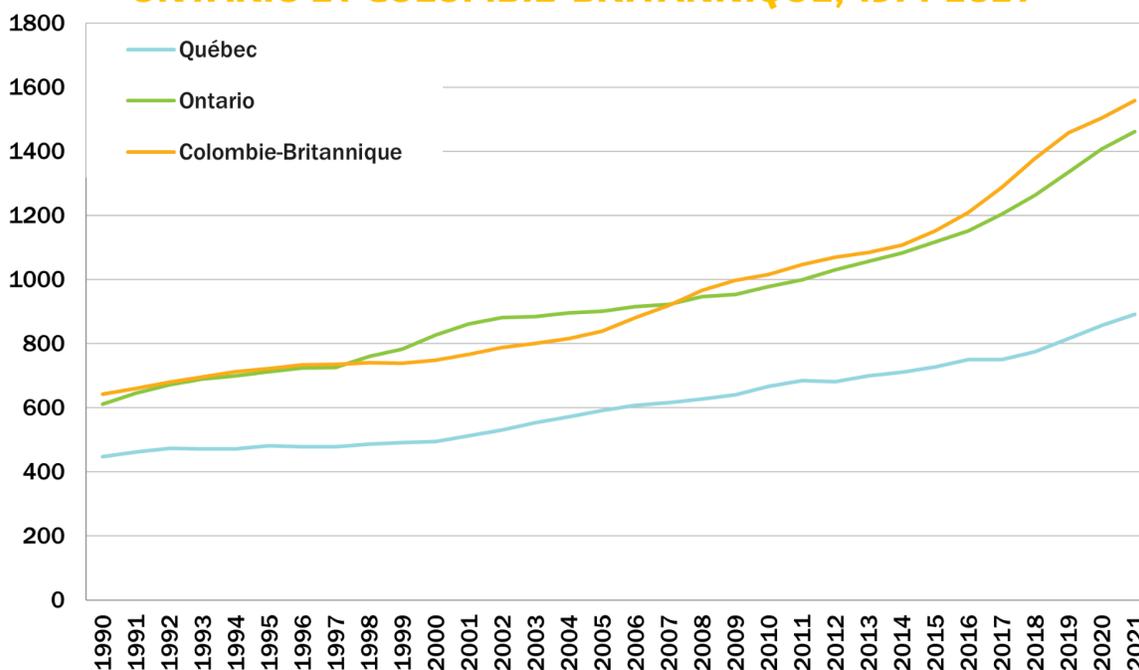
Selon cette logique, **la hausse des prix en habitation ne peut pas induire une réponse de l'offre**, puisque les coûts de réalisation suivent les prix de vente dollar pour dollar, et que chaque hausse de prix réduit le bassin d'acheteurs potentiels. Il y a bien sûr des personnes qui possèdent des biens immobiliers dont la valeur a beaucoup augmenté qui pourraient entrer dans le marché et s'acquitter des nouveaux prix, mais ces mêmes personnes n'ont pas nécessairement besoin de déménager, et si elles le font, amènent une liquidité dans le marché qui garde les prix élevés.

La théorie et la pratique

Ces réflexions sont informées par notre histoire. En regardant vers le passé pas si lointain, on observe une divergence importante entre les tendances de mise en chantier entre le Québec et le reste du Canada.

Premièrement, c'est bien connu, les loyers ont été plus bas au Québec qu'en Ontario et en Colombie-Britannique au cours des 30 dernières années.⁴⁷

LOYER MOYEN, UNITÉ DE 2 CHAMBRES; QUÉBEC, ONTARIO ET COLOMBIE-BRITANNIQUE; 1971-2021



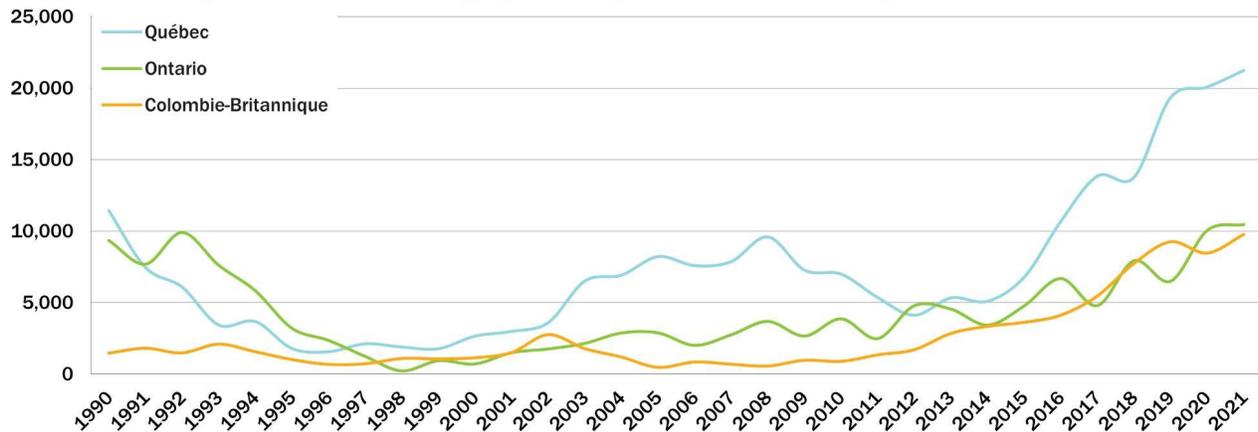
Un modèle simple d'offre et de demande devrait prédire qu'il se construise plus d'unités locatives en Ontario et en Colombie-Britannique, puisque les loyers moyens y sont plus élevés qu'au Québec. Source des données: SCHL, 2023.

Si le prix des loyers avait une incidence marquée sur la construction neuve, on devrait observer un plafonnement ou un recul des mises en chantier sur le marché locatif, particulièrement par rapport aux territoires qui ont vu des croissances de loyer plus marquées. Mais les données nous montrent plutôt le contraire.

⁴⁷ Bien que les données disponibles sur les loyers moyens permettent de tirer ces conclusions, l'absence d'un registre universel nous oblige à compter sur des données partielles provenant de l'enquête sur le logement locatif (ELL) de la SCHL, qui exclut notamment les immeubles possédant moins de 3 unités locatives. Les données officielles n'ont jamais rapporté le prix des loyers dans les duplex et triplex avec propriétaire-occupant, autrement dit.



UNITÉS LIVRÉES DANS LE MARCHÉ LOCATIF PRIMAIRE (APPARTEMENTS); QUÉBEC, ONTARIO ET C.B., 1990-2021



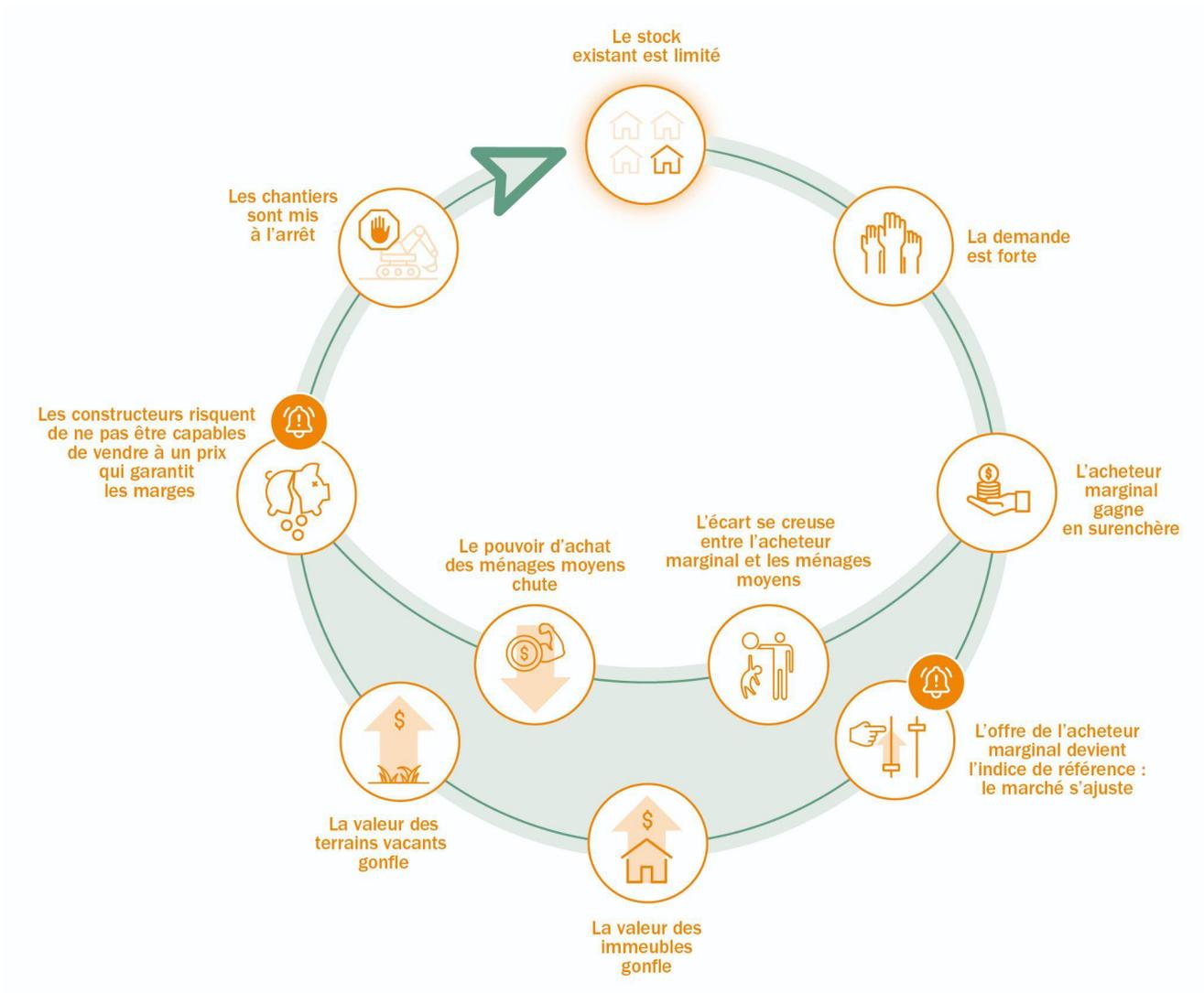
Malgré un taux de livraison par 1000 habitants semblable à celui de l'Ontario, le Québec met beaucoup plus d'unités locatives sur le marché que son voisin. C'est donc dire que la partie locative du parc résidentiel progresse au Québec par rapport à l'Ontario. Il est intéressant de noter que la hausse des loyers ne semble avoir qu'un effet marginal sur le rythme de livraison des unités en Ontario et en Colombie-Britannique. Source des données: SCHL, 2023.

En dépit de loyers systématiquement plus bas que ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, **le Québec a livré plus d'unités locatives chaque année depuis 1997⁴⁸**, à certains moments doublant carrément la production des autres provinces combinées. Ce que ces données nous indiquent, c'est que **la logique conventionnelle est fautive**. Les mises en chantier ne suivent pas les hausses de prix.

Ces faits nous proposent une théorie alternative de la construction neuve qui est calquée sur la réalité: ce n'est pas le prix nominal en immobilier qui dicte le rythme de construction, mais bien **la certitude que les unités construites seront vendues**. Et comme le bassin d'acheteur grandit nécessairement avec le recul des prix, **il est plus facile de rentabiliser la construction neuve quand les prix sont bas**, et non quand les prix sont élevés. Conséquemment, la hausse de prix subie par le Québec entraînera un ralentissement de la construction neuve au fur et à mesure qu'elle réduit le bassin d'acheteur aux ménages les plus liquides de tout le marché. Ce ralentissement, quant à lui, fera augmenter encore plus la valeur du parc résidentiel existant, contribuant ainsi à faire grimper les coûts de construction neuve et à réduire le pouvoir d'épargne des premiers acheteurs.

⁴⁸ Exception faite de 2012, où l'Ontario a légèrement surpassé le Québec avant que l'écart ne recommence à se creuser en 2014.





Pour intervenir avec succès dans le marché résidentiel, le gouvernement doit prendre acte des particularités économiques propres à l'habitation ainsi que l'état de marché au Québec en 2023.

L'opportunité à saisir

Nous présentons ces données, ces constats et ces explications à dessein: **le gouvernement a une opportunité historique** de recentrer l'enjeu de l'habitation en conséquence avec l'ampleur de la crise et le caractère fondamental de l'habitation pour chaque personne habitant au Québec. En agissant avec audace, rigueur et probité, le gouvernement peut casser le cercle vicieux de l'augmentation des prix, de l'étalement urbain, et du recul du pouvoir d'achat des ménages québécois.

Il n'y a pas toujours eu une crise de l'habitation. C'est maintenant le moment de nous assurer qu'il n'y en aura pas toujours une, non plus.





Annexes

1 - Registre des loyers, volet Québec: Rapport de sondage web auprès de Québécois(es)

2 - Registre des loyers, volet propriétaire du Québec: Rapport de sondage web auprès de propriétaires québécois(es)







VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ GATINEAU

200-A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053