

Commentaires de l'APCHQ

À la Commission des finances publiques
dans le cadre de ses travaux portant sur
le rapport de la Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise



L'APCHQ désire transmettre aux membres de la Commission des finances publiques ses commentaires à propos de certaines recommandations du rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ).

Nous comprenons qu'un examen de la fiscalité québécoise soit nécessaire et que les travaux de la CEFQ soient utiles afin d'aiguiller les principaux choix qui pourront mener à une réforme importante du régime fiscal. Le Québec fait face à d'importants défis à l'heure actuelle, dont celui de la santé de ses finances publiques, et dans ce contexte, il est souhaitable que tous les acteurs contribuent. Rappelons que plusieurs crédits d'impôt, dont le crédit d'impôt à la rénovation LogiRénov, ont été annulés ou diminués. Compte tenu du fardeau fiscal du secteur résidentiel au Québec, il nous apparaît que le secteur de la construction résidentielle fait déjà largement sa part. Cela dit, certaines mesures précises du rapport de la CEFQ concernant le secteur résidentiel pourraient avoir des conséquences négatives importantes sur l'accession à la propriété, les jeunes ménages québécois, la classe moyenne, les régions et l'industrie de la construction.

Il nous semble donc nécessaire de partager avec la Commission des finances publiques quelques données et renseignements complémentaires. Nous espérons que cette contribution sera utile, d'autant plus que les changements proposés ne font pas partie des 71 recommandations officielles et que vraisemblablement, elles ne feraient pas l'objet de discussions. Elles se présentent plutôt comme des notes et recommandations accessoires. On risque alors, sans même les voir ou en discuter, d'accepter en bloc les recommandations de la CEFQ, incluant certaines qui nous préoccupent en raison des enjeux qu'elles soulèvent.

Nous souhaitons aborder deux sujets traités dans le rapport de la CEFQ : les remboursements de TVQ sur habitations neuves et immeubles locatifs et la taxation du gain de capital sur la résidence principale.

Fin des remboursements de TVQ sur habitations neuves : une proposition lourde de conséquences

En ce qui concerne les remboursements de TVQ sur habitations neuves et immeubles locatifs, la CEFQ rappelle les objectifs visés par ces mesures, mais considère que ceux-ci seraient plus facilement atteints par d'autres moyens.

La CEFQ ne précise pas cependant quels seraient ces autres moyens et conclut sommairement, sans analyse d'impact, qu'il y a lieu d'abolir les remboursements de TVQ prévus à l'égard des immeubles neufs et locatifs.

Malgré l'ampleur du travail réalisé par la Commission, force est d'admettre que certaines questions ont été éludées et que le constat d'un problème d'accession à la propriété au Québec est passé sous silence dans le rapport final. Rappelons que toutes les provinces canadiennes ont au moins 70 % de ménages propriétaires, sauf le Québec, qui en compte seulement 61 %. L'écart est plus que significatif et aurait dû amener les membres de la CEFQ à ne pas toucher à des mesures qui favorisent l'accession à la propriété, comme le remboursement de TVQ pour habitations neuves et immeubles locatifs. Or, à notre grande déception, c'est tout le contraire qui se retrouve dans le rapport.

La Commission reconnaît pourtant que :

- l'objectif (du remboursement pour habitations neuves) est « que la propriété résidentielle demeure accessible pour une grande partie des ménages et que l'application de la TVQ n'ait qu'un impact négligeable sur le prix des maisons neuves». (p.143 – Troisième partie)

Et

- l'objectif du remboursement pour habitations locatives serait de « réduire une partie de la TVQ que les acheteurs et les constructeurs d'habitations devaient payer au départ ». (p.143 Troisième partie)

Autrement dit, la mesure vise à maintenir les loyers abordables, la réglementation sur la TPS et la TVQ prévoyant par ailleurs que les loyers sont exonérés pour les mêmes raisons.

Quant aux impacts de tels changements, ils ne sont pas documentés.

L'APCHQ tient à rappeler que les remboursements pour habitations neuves contribuent effectivement à rendre possible la propriété résidentielle, et ce, pour de nombreux ménages de la classe moyenne puisque par définition, les habitations admissibles aux remboursements doivent être d'une valeur inférieure à 300 000 \$, ce qui convient à un bon nombre de transactions impliquant des premiers acheteurs notamment.

Dans certains marchés, dont celui de Montréal, cette balise est inférieure au prix moyen d'écoulement des unités unifamiliales neuves, mais en région, le plafond de 300 000 \$ convient encore.

Tel que nous l'avons signalé en remarques complémentaires au président de la CEFQ, 65 % de l'ensemble des montants en remboursement de TVQ sur habitations neuves en 2012 ont été octroyés à des ménages disposant d'un revenu net intérieur à 75 000 \$. Cette donnée indique que le remboursement bénéficie clairement à la classe moyenne.

Il est évident que la remise en question du remboursement pour habitations neuves risque de nuire aux jeunes ménages, moins riches, qui se tournent nécessairement vers des habitations moins dispendieuses, normalement admissibles aux remboursements pour habitations neuves.

En 2012, parmi la clientèle des acheteurs de maisons neuves :

- 48 % des accédants à la propriété avaient un revenu inférieur à 70 000 \$.
- 61 % des ménages disposaient d'une mise de fonds de 10 % ou moins.
- 41 % des accédants à la propriété au Québec ont fait l'acquisition d'une habitation de 185 000 \$ ou moins (avant taxes).
- 74 % des ménages qui ont accédé à la propriété ont choisi une habitation de moins de 230 000 \$.

Devant de telles données, comment ne pas conclure que l'accèsion à la propriété risque d'être plus difficile pour les jeunes ménages?

Quant aux immeubles locatifs, alors que près de 40 % des Québécois logent dans de tels immeubles et que les loyers moyens sont inférieurs de 20% à la moyenne canadienne, comment peut-on espérer de nouveaux investissements dans ce domaine si l'on rend ces immeubles inabordables? C'est ignorer la réalité économique du secteur et le profil socio-économique de nombreux locataires. Cela ne peut qu'exercer des pressions additionnelles sur la demande de logements sociaux. La Commission est heureusement demeurée muette sur l'exonération de taxes de vente pour les loyers résidentiels, une autre mesure issue d'un souci d'abordabilité du logement.

D'un point de vue de compétitivité fiscale, la situation québécoise est désolante quant à son traitement de l'habitation neuve. Les plafonds de remboursements de TVQ ont à peine été relevés au cours des années et n'atteignent toujours pas les niveaux prévus dans le régime de la TPS, et ce, depuis son introduction au tournant des années 90 (maximum à 450 000 \$).

Ainsi, pour une maison de 300 000 \$ au Québec, le fardeau de TVQ est présentement de 29 925 \$, et il risque d'augmenter si le gouvernement donne suite aux recommandations de la Commission. Entre temps, en Ontario, le fardeau de taxe provinciale pour une habitation de valeur similaire serait de 6 000 \$, et ce, en vertu d'un remboursement de 75 % de la portion de taxe provinciale, jusqu'à un maximum de 24 000 \$.

Il est aussi important de comprendre que ce qui est proposé exercerait un double effet (indésirable) dans le secteur de l'habitation pour les habitations de moins de 300 000 \$. Non seulement une hausse de la TVQ augmenterait le fardeau de manière directe, mais la disparition des remboursements pour habitations neuves rendrait celles-ci encore plus inabordables pour la clientèle qui en a le plus besoin.

Cela ne serait pas sans affecter le rythme d'activité dans l'industrie, avec les pertes fiscales qui peuvent s'en suivre pour le gouvernement. Rappelons qu'une maison de valeur modeste, de 250 000 \$, rapporte près de 60 000 \$ en taxes directes et indirectes dans les coffres d'Ottawa et de Québec, dont près de 45 000 \$ dans ce dernier cas.

La proposition de la Commission confronte par ailleurs les marchés régionaux, car les conditions d'admissibilité aux remboursements sont mieux remplies en région alors que les prix y sont moins élevés. Le développement économique régional, qui repose en partie sur la vigueur du marché local de l'habitation, s'en trouverait ralenti.

Convenons alors que le mécanisme du remboursement de TVQ pour les habitations neuves et locatives existe pour préserver l'abordabilité. Selon l'APCHQ, dans le cadre des grandes réformes proposées, il y aurait lieu de l'utiliser pour neutraliser l'effet de la hausse de la TVQ et non de s'en départir.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons le maintien du remboursement de TVQ pour une habitation neuve ou un immeuble locatif, et conséquemment, le rejet de cette « sous-recommandation » du rapport de la CEFQ.

Imposer le gain en capital lors de la vente d'une propriété : a-t-on pensé à tout?

La CFEQ reconnaît que cette mesure poursuit un objectif important, exprimé différemment selon les paliers de gouvernement, soit de favoriser l'accès à la propriété et l'accumulation d'un patrimoine ou de reconnaître le caractère particulier du logement de base d'un ménage.

La Commission assimile toutefois assez rapidement le gain accumulé au cours d'une vie à une forme de spéculation foncière dans la mesure où le total devient important. On voudrait alors que la nouvelle génération soit soumise à un régime fiscal différent, heureusement indexé (sans préciser s'il doit s'agir d'une indexation selon les prix de l'immobilier ou de l'inflation en général).

Plus précisément, la Commission propose de taxer l'excédent du gain lorsque celui-ci atteint 1 M\$ (cumulatif à vie). Il est toutefois bien souligné que la proposition ne doit pas s'accompagner d'une déductibilité des intérêts « puisque le principe de la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales demeurerait ».

Cela revient à dire à la prochaine génération qu'elle ne gagnera pas à investir dans la propriété résidentielle, d'autant plus qu'il n'y a aucune assurance que le plafond ne soit pas révisé un jour, car une fois que l'on introduit le principe de taxation du gain de capital sur la résidence principale, afin de contrer une présumée spéculation, on peut redéfinir les balises selon le jugement, les époques ou simplement les besoins financiers du gouvernement. Le signal de l'exemption est clair. Celui de la taxation du gain en capital au moment de la vente l'est également et il invite à faire de nouveaux choix.

Les jeunes ménages qui ont les moyens de posséder un logement pourraient-ils trouver plus avantageux de devenir locataire d'une unité d'habitation détenue par une compagnie dont ils ont le contrôle ou encore de trouver d'autres arrangements qui feraient en sorte que toute leur vie, ils auraient la possibilité de déduire les intérêts sur l'investissement? Le gain financier présumé pour le gouvernement pourrait-il se transformer en coût? Comment une telle proposition pourrait-elle s'harmoniser avec le régime fédéral? De toute évidence, cette proposition peut avoir de nombreuses incidences.

Nous recommandons au gouvernement de ne pas aller de l'avant avec cette proposition du rapport de la CEFQ.

La prudence s'impose

En somme, ce que suggère la CEFQ place le secteur de l'habitation dans une situation précaire alors qu'il est déjà lourdement taxé. Sans avancer des solutions précises et sans analyse d'impact, le rapport de la CEFQ propose des changements majeurs qui se doivent d'être mis en place en toute connaissance de cause.

Nous espérons que nos remarques apportent un éclairage sur ces questions et incitent même les parlementaires à prendre position en vue de préserver ces éléments fondamentaux du fonctionnement de notre industrie, mais aussi des mesures sur lesquelles les ménages québécois peuvent compter pour assurer une certaine qualité de vie et une autonomie financière. L'habitation est et demeure le principal véhicule d'accumulation de richesse de la plupart des Québécois. Comme nous le mentionnions, avec seulement 61

% de taux de propriété, alors que toutes les autres provinces canadiennes affichent un taux supérieur à 70 %, il faut être prudent face aux choix budgétaires ou fiscaux afin que ceux-ci n'entrent pas en conflit avec des objectifs de société tout à fait louables.

ANNEXE

Le remboursement de taxe de vente du Québec pour habitations neuves : essentiel à l'accès à la propriété pour les jeunes ménages!

Le remboursement pour habitation neuve permet à l'acheteur d'une habitation neuve de recevoir un remboursement de 50 % de la TVQ payée.

- Ce remboursement peut atteindre 9 975 \$ pour une maison de 200 000 \$ (prix avant taxes).
 - En 2012, 27 875 remboursements de TVQ pour habitations neuves ont été accordés au Québec, le remboursement moyen s'élevait à 5 659 \$.

Les ménages à revenus plus modeste reçoivent la part du lion des remboursements de TVQ pour habitations neuves.

- 58 % des remboursements ont été accordés à des ménages avec un revenu inférieur à 75 000 \$.
 - 8 591 remboursements (31 % de tous les remboursements) ont été accordés à des ménages dont le revenu net était inférieur à 50 000 \$.
 - 7 576 remboursements (27 % de tous les remboursements) ont été accordés à des ménages dont le revenu net se situait entre 50 000 \$ et 74 999 \$.

Une forte proportion des jeunes ménages ont des revenus plus faibles.

On dénombre près de 519 000 ménages dont le principal soutien du ménage est âgé de moins de 40 ans ont un revenu inférieur à 60 000 \$.

- 64 % de ces ménages ont un revenu annuel inférieur à 40 000 \$.
- On dénombre plus de 257 000 ménages dont le principal soutien du ménage est âgé de moins de 35 ans ont un revenu inférieur à 60 000 \$.
 - 65 % de ces ménages ont un revenu annuel inférieur à 40 000 \$.

Les jeunes ménages en raison d'un revenu et d'une mise de fonds plus modeste, accèdent à la propriété avec des habitations à prix plus faible.

- 48 % des ménages qui accèdent à la propriété ont un revenu de moins de 70 000 \$.
- 61 % des ménages ont une mise de fonds qui ne dépasse pas 10 % du prix de la maison.
- 41 % des ménages qui accèdent à la propriété vont acquérir une habitation de 185 000 \$ ou moins (prix avant taxes).
- 74 % des ménages qui accèdent à la propriété vont acquérir une habitation 230 000 \$ ou moins (prix avant taxes).

Une hausse de la TVQ telle qu'envisagée augmenterait les prix des habitations, au détriment de l'abordabilité et l'accès à la propriété.

- Pour une habitation de 230 000 \$ (avant taxes), sans modification du système de remboursement pour habitations neuves de la TVQ, le prix net augmenterait de plus de 2 300 \$.
- Bien que faible en apparence un tel coût supplémentaire viendrait s'ajouter aux autres augmentations de taxes, frais additionnelles et redevances qui ont contribué à la hausse du prix des habitations déjà observée depuis 10 ans.
- De plus, les resserrements des conditions pour l'obtention d'une assurance hypothécaire en 2012 a rendu la propriété hors d'accès à près de 40 000 québécois.

Remboursement de taxe pour habitations neuves : objectif et impact

Contexte

- Un pan de la réforme envisagée dans le cadre du rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise consisterait à répartir différemment le fardeau fiscal des contribuables en réduisant l'impôt sur le revenu des particuliers et en augmentant les revenus provenant de la Taxe de vente du Québec (TVQ). Le tout serait mis en œuvre en visant un objectif de neutralité des revenus et non une hausse du fardeau des contribuables.

Objectifs

- Le remboursement pour habitations neuves a été mis en place pour des raisons sociales et d'équité fiscale. L'introduction de la Taxe sur les produits et services (TPS) en 1991 par le gouvernement du Canada s'est accompagnée d'un remboursement visant les habitations neuves afin de reconnaître l'importance de la propriété d'une résidence et le fait qu'un tel achat représente le plus important achat pour un ménage.
- En mettant en place un tel remboursement, le gouvernement respectait son engagement de ne pas nuire à l'abordabilité de l'habitation au Canada. Le remboursement de TPS pour habitation neuve a été mis en place afin que la TPS n'alourdisse pas le fardeau de taxe dans le coût d'une habitation neuve. Les mêmes principes se sont appliqués au Québec.
- Le gouvernement du Québec a aussi prévu le remboursement d'une portion de la Taxe de vente du Québec afin que la propriété résidentielle demeure accessible pour une grande partie des ménages.
- Le budget du Québec 1994¹ indiquait ce qui suit : *Il est important de s'assurer que l'accession à la propriété résidentielle demeure financièrement abordable pour une grande partie des ménages québécois. Aussi, l'un des objectifs à la base du développement des règles du régime de la TVQ, à l'égard de la taxation applicable lors de la vente d'une propriété résidentielle neuve, a toujours été de s'assurer que ces règles n'aient pas d'impact important sur le prix des maisons neuves. Ce remboursement a été prévu afin que la propriété résidentielle demeure accessible pour une grande partie des ménages et que l'application de la TVQ n'ait qu'un impact négligeable sur le prix des maisons neuves.*
- Il importe de noter que la hausse des taxes de vente a contribué à faire augmenter le prix des habitations, entre 4 % et 22 % entre 2006 et 2012 selon le type d'habitation.²

Sources :

1 Budget du Québec 1994-1995, 12 mai 1994, Annexe A, page 60.

2 Rapport d'étude sur l'abordabilité – Évolution des coûts (note technique) et résumé d'étude, Pierre Bélanger Économiste, étude préparée pour l'APCHQ, 2013. Liens Internet vers cette étude:

http://www.apchq.com/outaouais/files/provincial/migration7/_master/missiongeneration/rapport_evolution_des_couts_pbelanger.pdf

http://www.apchq.com/outaouais/files/provincial/migration7/_master/missiongeneration/resume_etude_pbelanger_erosion_abordabilite.pdf

Remboursements accordés aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves, Année d'imposition 2012

Revenu net des ménages ¹	Nombre de remboursements ² Nombre (part du total)	Total des remboursements ² Millions \$ (part du total)	Remboursement moyen En dollars (proportion du remboursement moyen)
Moins de 50 000 \$	8 591 (31 %)	54,9 (35 %)	6 398 (113 %)
50 000 \$ à 74 999 \$	7 579 (27 %)	47,6 (30 %)	6 285 (111 %)
75 000 \$ à 99 999 \$	5 310 (19 %)	29,1 (18 %)	5 470 (97 %)
Moins de 75 000 \$	16 167 (60 %)	102,6 (65 %)	6 354 (112 %)
100 000 \$ à 124 999 \$	2 976 (11 %)	12,8 (8 %)	4 310 (76 %)
125 000 \$ et plus	2 811 (10 %)	9,7 (6 %)	3 460 (61 %)
Total ³	27 875 (100 %)	157,7 (100 %)	5 659 (100 %)

Source : Revenu Québec, Service des études statistiques et fiscales, novembre 2014.

Notes :

¹ Le revenu des ménages est créé à partir de la somme des lignes 275 de la TP-1 des personnes les composant.

² Ce nombre correspond aux remboursements accordés aux particuliers, peu importe que la demande ait été effectuée par ceux-ci ou par l'entremise d'un entrepreneur. Ce nombre inclut les remboursements accordés pour raisons de rénovations majeures.

³ Ce total inclut aussi les remboursements accordés aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves pour 2012 pour lesquels l'appartenance à une catégorie de revenus n'a pas été présentée afin de respecter la confidentialité des données. Soit 2 % des remboursements : 611 remboursements totalisant plus de 3,5 M\$ avec un remboursement moyen de 5 832 \$.