

Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Mémoire du Centre ontarien de défense des droits des locataires sur la financiarisation du logement

Le Centre ontarien de défense des droits des locataires est une clinique juridique communautaire subventionnée par Aide juridique Ontario. Il travaille à l'avancement des droits de la personne et de la justice sociale en matière de logement pour les Ontariennes et Ontariens à faible revenu : nous fournissons des conseils juridiques et des services de représentation, nous préconisons la réforme du droit et exerçons des activités d'organisation communautaire, d'éducation et de formation. Nous sommes heureux d'apprendre que le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées a entrepris une étude sur ce sujet crucial.

Le Canada est confronté à une crise du logement abordable qui s'aggrave. L'augmentation des coûts moyens du logement a été substantiellement plus rapide que celle des revenus moyens des ménages locataires. Un ménage locataire canadien sur trois paie un loyer inabordable, y consacrant 30 % ou plus de son revenu¹. En Ontario, le pourcentage est plus élevé, car c'est 40 % des ménages locataires de la province qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement, et 15 % qui y consacrent 50 % ou plus, ce qui les expose à un risque plus élevé d'itinérance². Dans le cadre de notre travail avec les locataires, les organismes communautaires et les cliniques juridiques communautaires, nous constatons quotidiennement les répercussions de la crise du logement. Des milliers de ménages ont été expulsés ou sont menacés d'expulsion en raison de l'escalade rapide des coûts du logement et du manque d'options de logement abordables et convenables.

L'un des principaux moteurs de la crise du logement abordable est la financiarisation ou la marchandisation du logement, c'est-à-dire la notion que les habitations sont d'abord des actifs financiers générateurs de richesse plutôt que des endroits où vivre. Nous avons constaté une augmentation du nombre d'investisseurs institutionnels dans le marché du logement locatif, notamment des sociétés de capital-investissement, des gestionnaires d'actifs, des sociétés

¹ Statistique Canada. 2022. (tableau). *Profil du recensement*, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-316-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 21 septembre 2022.

² Statistique Canada. Tableau 98-10-0248-01 *Besoins impérieux en matière de logement selon le mode d'occupation incluant la présence de paiements hypothécaires et le logement subventionné : Canada, provinces et territoires, divisions de recensement et subdivisions de recensement*.

cotées en bourse, des fiducies de placement immobilier (FPI) et des institutions financières. Les 25 plus grands propriétaires financiers (FPI et autres types d'entreprises) possédaient environ 330 000 unités en 2020. Cela représente près de 20 % du parc de logements expressément construits pour la location au pays³. Ces entreprises doivent, de par leur nature, maximiser leurs profits et, par conséquent, elles cherchent toujours à accroître leurs revenus de location. Cette vision du logement comme vecteur d'investissement générant le maximum de profit s'oppose en tout point à la notion du logement comme besoin fondamental et droit de la personne. La financiarisation du logement est la principale raison de la perte de logements locatifs abordables, qui a entraîné la perte de 15 logements pour chaque nouveau logement locatif abordable créé⁴.

Ce que nous avons entendu – Conférence sur la financiarisation du logement, novembre 2022

En novembre 2022, nous avons réuni des chercheurs, des défenseurs des locataires et des organismes communautaires pour discuter des répercussions de la financiarisation du logement, ainsi que des stratégies pour lutter contre celles-ci.

Les experts ont décrit la financiarisation croissante du logement dans le contexte des politiques et des choix économiques des 30 dernières années. Les gouvernements ont mis fin à leurs programmes de construction de logements dans les années 1990, laissant le marché privé s'occuper de l'offre pour ce qui est des logements.

Des comparaisons entre Toronto et Vienne ont mis en évidence l'incidence de l'investissement continu du gouvernement dans le logement. Toronto et Vienne ont un PIB par habitant très semblable, mais le loyer à Toronto est deux fois plus élevé. C'est en grande partie parce que le marché de l'habitation est beaucoup plus réglementé à Vienne, puisque 62 % des logements locatifs sont des logements sociaux.

Au début des années 1990, l'Ontario a abandonné ses mécanismes de contrôle des loyers, dont le contrôle de l'inoccupation. Cette décision a facilité l'entrée dans le marché du logement d'investisseurs privés. De plus, ceux-ci pouvaient dès lors augmenter les loyers chaque fois qu'un logement devenait vacant, l'expulsion de locataires de longue date devenant ainsi une méthode importante pour générer des revenus financiers additionnels. Les politiques fédérales ont facilité l'emprunt pour les projets d'accession à la propriété, tout en le rendant plus

³ <https://policyoptions.irpp.org/magazines/june-2021/the-rise-of-financial-landlords-has-turned-rental-apartments-into-a-vehicle-for-profit/> (EN ANGLAIS SEULEMENT).

⁴ <http://www.focus-consult.com/why-canada-needs-a-non-market-rental-acquisition-strategy/> (EN ANGLAIS SEULEMENT).

difficile pour les projets de logements locatifs. La SCHL garantit les hypothèques et prend donc le risque de prêter. De leur côté, les acteurs financiers comme les FPI bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel.

La relation propriétaire-locataire a toujours été inégale. L'entrée sur le marché de grands propriétaires financiers a exacerbé cette inégalité. Les entreprises de placement sont conçues pour maximiser les profits, qu'elles recherchent avec plus d'ardeur que d'autres types de propriétaires. Les recherches montrent que les propriétaires financiers demandent l'expulsion plus fréquemment que les autres propriétaires et exigent des loyers plus élevés pour des logements semblables. Au cours des 12 dernières années, les grands propriétaires financiers sont à l'origine de près de 50 % de toutes les augmentations de loyer supérieures au taux légal⁵ à Toronto. De plus, les grands propriétaires financiers disposent de plus de ressources financières et juridiques que les petits propriétaires ou même les petites sociétés lorsqu'elles cherchent à obtenir des augmentations de loyer supérieures au taux légal ou d'autres augmentations de loyer. La disparité des ressources limite encore davantage la capacité des locataires à contrer ces augmentations. Les cliniques juridiques et les autres systèmes de soutien sont de plus en plus débordés de cas et doivent parfois refuser des locataires.

Au Centre ontarien de défense des droits des locataires et dans les cliniques juridiques communautaires, nous constatons directement l'augmentation des expulsions et des déplacements de locataires à faible revenu et vulnérables dans nos villes. Le déplacement peut toucher des collectivités et des quartiers entiers, dont les maisons sont acquises par des entreprises financières. Le quartier Herongate, à Ottawa, en est un exemple. Après l'acquisition du site par Timbercreek, le réaménagement a mené à la conversion des maisons en rangée existantes en logements beaucoup plus petits et coûteux. Les membres de la communauté, majoritairement racialisés et à faible ou moyen revenu, ont fait l'objet d'expulsions massives – dont certaines pour cause de démolition – ciblant 230 logements en tout. L'organisation et la résistance continues des locataires sont à l'origine d'une cause présentée au Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, appelé à « déterminer si un propriétaire a le droit de déplacer un grand groupe de résidents d'une communauté à faible revenu, racialisée, immigrante et composée de familles, afin de créer à sa place une

⁵ Les augmentations de loyer supérieures au taux légal donnent aux propriétaires dont les immeubles sont assujettis à un contrôle des loyers la possibilité d'augmenter les loyers jusqu'à concurrence de 3 % au-delà du montant annuel établi dans les directives provinciales, et cela chaque année pour une période maximale de trois ans. Ces demandes sont acceptées lorsqu'un propriétaire peut démontrer qu'il a subi des hausses de taxes municipales extraordinaires, qu'il a dû faire des dépenses en immobilisations importantes en lien avec le bâtiment ou qu'il a effectué des travaux d'entretien ou d'efficacité énergétique. Les augmentations sont liées à la location jusqu'à ce que la durée de vie utile des dépenses en immobilisations arrive à terme ou que les impôts soient réduits.

communauté majoritairement aisée d'adultes de race blanche non immigrants » [TRADUCTION] (*Yussuf et al. c. Timbercreek* 2019, 4).

Les entreprises financières sont également de plus en plus actives dans différents types de logements, y compris les logements pour personnes âgées et les foyers de soins de longue durée. L'augmentation du nombre de logements pour personnes âgées appartenant à des sociétés de placement s'est produite dans le cadre d'un processus de consolidation, facilité par l'expansion du marché des capitaux immobiliers. En 2020, les sociétés de placement possédaient 33 % des logements pour personnes âgées et représentaient 15 des 20 plus grands propriétaires de logements pour personnes âgées. Les entreprises financiarisées réduisent leurs coûts en réduisant les coûts de main-d'œuvre, ce qui a des répercussions sur la santé et la qualité des soins pour les aînés. Les entreprises financières ont également étendu leurs activités dans des établissements de soins de longue durée.

L'Ontario compte la plus forte proportion de lits de soins de longue durée appartenant à des propriétaires financiers (32 %) au Canada. Dans les foyers de soins de longue durée à but lucratif, on observe que les soins tendent à être de moindre qualité comparativement aux foyers publics et sans but lucratif, ce qui prend notamment la forme d'un nombre inférieur d'heures de soins directs et des niveaux de dotation plus faibles, d'une plus grande prévalence des plaies de pression ainsi que des taux de mortalité et d'hospitalisation plus élevés.

Les entreprises financiarisées de soins de longue durée dépendent des subventions gouvernementales pour les services de garde quotidiens et la construction de nouveaux logements, ce qui leur permet de réduire les coûts au minimum et de maximiser leur rendement, contrairement aux exploitants publics et sans but lucratif, qui réinvestissent tous leurs profits dans leurs habitations.

Au niveau fédéral, la majorité des programmes de logement ciblent l'accession à la propriété. Cela fait partie du problème plus vaste auquel nous sommes confrontés, car les politiques en place mettent l'accent sur l'accession à la propriété, ce à quoi l'ensemble de la population canadienne est censée aspirer. La Stratégie nationale sur le logement (SNL) est censée mener à la construction de nouveaux logements, y compris des logements locatifs abordables, mais elle se concentre toujours sur des solutions axées sur le marché. Il faut des mesures qui ne prennent en compte ni le marché ni l'accès à la propriété. Le gouvernement fédéral devrait se tourner vers d'autres formes de logement et utiliser la SNL pour appuyer la construction et l'entretien de logements dont la fonction première n'est pas d'être une marchandise, plutôt que de s'en remettre aux sociétés financières. La SNL devrait créer un fonds d'acquisition pour préserver les logements locatifs abordables existants en les retirant du marché et en les

maintenant abordables à long terme. Les fiducies foncières communautaires représentent des formes de logements non axées sur le marché. Ces organismes communautaires, constitués de membres, retirent des terres et des logements du marché privé et les gèrent au nom et au bénéfice de la collectivité. À Toronto, la Parkdale Neighbourhood Land Trust gère actuellement 84 propriétés, pour un total de 205 logements locatifs abordables. Le gouvernement devrait également envisager des mesures comme un plafond au nombre d'unités qu'une société peut posséder au moyen d'une lourde charge fiscale s'appliquant lorsqu'un certain nombre d'unités est dépassé, l'examen du traitement fiscal favorable accordé aux sociétés de placement et l'imposition d'une taxe ayant comme objectif de décourager la revente rapide des propriétés résidentielles. Le gouvernement s'est retiré du marché du logement dans les années 1990, mais il n'a pas mis en place de cadre pour que le logement soit traité comme un droit de la personne, ce qui a entraîné la crise actuelle du logement qui touche un nombre croissant de résidents.

Répercussions sur le terrain – Expériences des cliniques juridiques communautaires

Clinique juridique communautaire d'Algoma, Sault Ste. Marie

Dans le nord de l'Ontario, nous sommes témoins des répercussions disproportionnées de la financiarisation du logement sur les locataires les plus vulnérables de la région. Au cours des dernières années, ici à Sault Ste. Marie, [nous avons vu des centaines d'immeubles locatifs abordables](#) achetés par des sociétés propriétaires qui n'ont pratiquement pas de lien avec la collectivité dans laquelle elles exercent leurs activités. Depuis la pandémie de COVID-19, il y a eu une forte hausse des loyers, créée par les entreprises financiarisées cherchant à offrir un rendement positif à leurs actionnaires, mais ces loyers sont maintenant inabordables pour nos locataires à faible revenu. Les [données de la SCHL](#) montrent qu'en 2019, le loyer moyen à Sault Ste. Marie était de 849 \$, mais qu'il était passé à 1 043 \$ en 2022. Les locataires à long terme qui demeurent dans des logements abordables ont alors de la difficulté à obtenir des réparations de propriétaires qui se trouvent à des centaines de kilomètres de distance et qui emploient des sociétés de gestion immobilière qui ne fournissent pas de services adéquats aux locataires. Chaque mois, notre bureau reçoit des dizaines d'appels de locataires concernant l'[état de délabrement](#) des logements appartenant aux mêmes sociétés propriétaires. Le [coût élevé des réparations dans les collectivités du nord de l'Ontario](#) dissuade les propriétaires de répondre aux préoccupations des locataires quant à l'entretien, ce qui entraîne la détérioration du parc de logements abordables de la région. L'incapacité d'obtenir des décisions en temps opportun de la Commission de la location immobilière en raison des temps d'attente pour les audiences a fait en sorte que les locataires à faible revenu, qui n'ont pas les moyens de déménager, sont forcés de vivre dans des situations de logement dangereuses, ce qui a souvent

des conséquences personnelles graves.

Rexdale Community Legal Clinic, Etobicoke-Nord, Toronto

Les grands propriétaires financiers (fiducies de placement immobilier, fonds de capital-investissement, sociétés de gestion d'actifs ou propriétaires de caisses de retraite) sont de plus en plus présents à Etobicoke-Nord et sont reconnus pour augmenter le plus possible les loyers des locataires actuels, par des moyens comme les augmentations supérieures au taux légal ou le changement régulier de locataires afin que des loyers plus élevés puissent être imposés aux nouveaux locataires.

Pour les locataires qui font appel à nos services, cela signifie que leurs immeubles sont achetés par de grandes sociétés financières. Ces bâtiments sont rénovés, et il suffit d'y aller en personne pour constater les améliorations superficielles apportées aux balcons, aux halls et aux entrées, tout cela dans le but d'attirer de nouveaux locataires plus fortunés. Entre-temps, les demandes d'entretien des locataires à long terme qui paient des loyers relativement bas ne sont pas traitées, notamment pour des moisissures, des problèmes d'électricité, des infestations de ravageurs et de graves problèmes structurels. Les locataires peuvent alors se faire imposer des augmentations de loyer supérieures au taux légal qui sont difficiles et complexes à contester devant la Commission de la location immobilière. Les locataires peuvent être harcelés et contraints ou incités à quitter leur logement, qui est alors souvent rénové et loué à un prix beaucoup plus élevé. Les locataires reçoivent également des avis d'éviction pour n'importe quelle raison, souvent pour des infractions mineures à la loi qui, habituellement, auraient mené à une courte lettre d'avertissement ou à une simple négociation.

De nombreux locataires doivent donc quitter des collectivités où ils habitaient de longue date et où ils pouvaient payer un loyer abordable, ce que la Société canadienne d'hypothèques et de logement définit comme 30 % des revenus d'un ménage. Il est nettement plus fréquent que les locataires à long terme soient pris pour cibles, et ce, dans le but d'augmenter les loyers un logement à la fois. Les locataires à long terme sont ainsi prêts à tolérer des conditions d'entretien épouvantables, par crainte de représailles de la part de leurs propriétaires en raison de la menace réelle de la perte de leurs logements abordables.

À la clinique, nous voyons un nombre sans précédent d'expulsions « sans égard à la faute » où des propriétaires privés déclarent qu'ils reprennent le logement de locataires pour leur propre usage résidentiel, ou celui d'un membre de leur famille ou d'un acheteur. Souvent, ces réclamations sont fallacieuses, mais malheureusement souvent acceptées par la Commission de la location immobilière. Il est vrai que les locataires ont des recours en cas d'éviction de

mauvaise foi, mais les délais de résolution font en sorte qu'ils perdent leur logement abordable et doivent quitter leur collectivité entre-temps. En outre, survivre dans un contexte de crise d'inabordabilité ne laisse pas beaucoup de temps pour mener une bataille juridique.