

Mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes

26 mai 2023

Joanne Hussey, travailleuse juridique communautaire

Kiran Sharma, étudiante principale en droit

Jasmine Solomon, étudiante principale en droit

Service d'aide juridique de Dalhousie
5746, rue Russell
Halifax (Nouvelle-Écosse) B3K 0H8
902-423-8105
legalaid@dal.ca



**DALHOUSIE
UNIVERSITY**

SCHULICH SCHOOL OF LAW
Dalhousie Legal Aid Service

EDUCATION
JUSTICE
COMMUNITY
since 1970

Halifax, la capitale de la Nouvelle-Écosse, a déjà été considérée comme une ville abordable. La situation a changé radicalement au cours des dernières années. Des études montrent maintenant qu'Halifax est la ville la moins abordable pour les jeunes de 15 à 29 ans comparativement à 26 autres grandes villes canadiennes¹. Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Halifax a connu la plus forte hausse des coûts de location résidentielle au pays de 2021 à 2022². À l'échelle de la province, près de la moitié des ménages locataires (43 %) consacrent plus de 30 % de leur revenu total au loyer et aux services publics³. Le taux d'inoccupation des logements abordables pour les ménages à faible revenu à Halifax se situe entre 0,6 % et 0,8 %⁴.

Cette forte baisse du nombre de logements locatifs abordables est attribuable aux pressions du marché qui gonflent le coût des logements, ce qui entraîne une perte de logements abordables créés naturellement. Dans un système qui valorise la financiarisation du logement, tant les grands fonds de placement que les petits propriétaires cherchent à tirer parti de la valeur de leurs propriétés en augmentant considérablement les loyers⁵. Les investisseurs immobiliers achètent souvent de vieux immeubles d'habitation et expulsent les locataires en prétextant que les logements ont besoin de rénovations. Souvent, ils n'apportent à l'immeuble que des améliorations minimales et exigent des loyers astronomiques. On utilise le terme « rénoviction » pour décrire ce genre de situation.

Le Service d'aide juridique de Dalhousie (SAJD) offre un soutien aux locataires engagés dans des processus relatifs à la location de locaux d'habitation, notamment les rénovictions. De plus en plus, des immeubles entiers font l'objet de rénovictions. Un exemple récent est un immeuble d'habitation sur la rue Primrose, à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse. Le nouveau propriétaire prévoyait faire passer les loyers d'environ 600 \$ par mois à plus de 1 500 \$⁶. C'est devenu un

¹ <https://atlantic.ctvnews.ca/young-halifax-residents-say-they-are-being-priced-out-of-the-city-they-love-1.5917501>.

² Société canadienne d'hypothèques et de logement, Rapport sur le marché locatif, janvier 2023 <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionnels/marche-du-logement-donnees-et-recherche/marches-de-lhabitation/rapports-sur-le-marche-locatif>

³ https://www.rentalhousingindex.ca/fr/#_prov

⁴ Nicola Seguin, « What Nova Scotia's Residential Tenancy Changes Mean for You », *CBC News*, 7 février 2023, <www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/residential-tenancy-act-changes-1.6738301> [perma.cc/66B7-JRMZ].

⁵ Steve Pomeroy, « Why Canada Needs a Non-Market Rental Acquisition Strategy », *Focus Consulting Inc.*, mai 2020, <www.focus-consult.com/why-canada-needs-a-non-market-rental-acquisition-strategy/> [perma.cc/62U8-FQRZ].

⁶ <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/dartmouth-tenants-win-renoviction-hearing-1.6808293>.

modèle d'affaires commun. La demande de ce propriétaire visant à expulser plus d'une douzaine de locataires âgés et à faible revenu de leur domicile a été rejetée à la suite des audiences sur la location de locaux d'habitation. Cependant, la décision est portée en appel par le propriétaire.

La crise actuelle du logement en Nouvelle-Écosse est un symptôme du problème mondial de la financiarisation du logement. Nous voyons les conséquences catastrophiques de cette situation sur la liste nominative de 942 personnes qui étaient des sans-abri actifs à Halifax en date du 23 mai 2023⁷. Nous en voyons les répercussions au SAJD de Dalhousie, où, au cours des sept derniers mois, nous avons aidé 102 ménages menacés d'expulsion ou de rénoviction⁸. Au cours de la même période de sept mois l'an dernier, nous n'avions enregistré que 30 ménages menacés d'expulsion ou de rénoviction.

En Nouvelle-Écosse, de nombreuses propriétés appartiennent à des investisseurs. Statistique Canada définit un investisseur comme le propriétaire d'au moins une propriété résidentielle qu'il n'utilise pas comme résidence principale⁹. En 2020, en Nouvelle-Écosse, 21,6 % des propriétaires possédaient 40,9 % des propriétés de la province. Si la Nouvelle-Écosse comptait dix personnes, deux posséderaient près de la moitié des maisons. La propriété en Nouvelle-Écosse est plus concentrée qu'en Colombie-Britannique et en Ontario. C'est au moins en partie ce qui limite l'offre de logements abordables. Les experts ont inventé le terme « financiarisation du logement » pour désigner ce problème. On parle de financiarisation lorsque le logement est considéré principalement comme une marchandise ou un véhicule d'investissement plutôt que comme une habitation ou un milieu de vie.

La nécessité de subventionner le loyer des familles à faible revenu existe depuis longtemps à Halifax¹⁰. En 1936, la Commission du logement de la Nouvelle-Écosse a proposé un régime où des subventions seraient accordées à des investisseurs privés qui seraient exemptés de payer des impôts municipaux. Ils ont offert aux promoteurs des prêts à faible taux d'intérêt pour la construction de logements abordables¹¹. Malheureusement, aucun de ces projets n'a atteint l'objectif de créer des logements pour les populations à faible revenu.

⁷ <https://www.ahans.ca/hrm-homelessness-statistics>.

⁸ Données administratives internes.

⁹ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/46-28-0001/2023001/article/00002-fra.pdf>

¹⁰ John Bacher, « From Study to Reality: The Establishment of Public Housing in Halifax, 1930-1953 », *Acadiensis*, vol. 18, n° 1, 1988 (Fredericton).

¹¹ Tim Bousquet, « 'The Market' Won't Solve the Housing Crisis; Governments Need to Build Housing

Cette approche, qui vise à offrir des incitatifs aux promoteurs du secteur privé pour qu'ils construisent des logements abordables, continue d'être utilisée aujourd'hui¹². Le rapport d'étape de 2022 de la Commission du logement abordable de la Nouvelle-Écosse suggère d'inciter le secteur privé au moyen d'allègements fiscaux pour la construction de logements abordables¹³. Beaucoup d'espoir semble reposer sur la capacité des promoteurs du secteur privé à régler la crise du logement. Il est important de travailler avec de multiples intervenants pour construire des logements abordables, mais cette approche ne s'est pas avérée efficace par le passé.

Entre 1936 et 2022, Halifax a adopté un certain nombre de stratégies pour s'attaquer aux problèmes causés par la financiarisation croissante du logement. En 2012, le gouvernement néo-démocrate de la Nouvelle-Écosse (NPD) a publié la première stratégie de la province en matière de logement¹⁴. Ce rapport a mis en lumière les problèmes généralisés liés au manque de logements abordables. La stratégie proposait une augmentation du nombre de logements abordables appartenant à l'État selon une approche mixte de développement du marché¹⁵. L'objectif était de bâtir des collectivités diversifiées et dynamiques où des personnes d'un large éventail de revenus pourraient vivre ensemble¹⁶. Par exemple, le site Bloomfield, emplacement d'une ancienne école dans le quartier North End d'Halifax, a été proposé pour une collectivité à revenu mixte. À l'époque, on estimait que ce site pourrait comprendre 400 nouveaux logements dont au moins 40 % seraient désignés comme abordables et dont le loyer serait établi en fonction du revenu.

Après les élections provinciales de 2013, le gouvernement libéral a décidé de compter sur les suppléments au loyer comme principal outil pour répondre aux besoins en matière de logement. Le site de Bloomfield et d'autres propositions de la stratégie du gouvernement néo-démocrate en matière de logement n'ont jamais été mis en œuvre, et la vente de la propriété de Bloomfield

Directly », *Halifax Examiner*, 12 mai 2023, <<https://www.halifaxexaminer.ca/morning-file/the-market-wont-solve-the-housing-crisis-governments-need-to-build-housing-directly/#N3>> [perma.cc/VL8W-GH7E].

¹² <https://beta.novascotia.ca/sites/default/files/documents/1-3155/nova-scotia-affordable-housing-commission-final-progress-report-august-2022-en.pdf>.

¹³ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴ Nouvelle-Écosse, ministre des Services communautaires, *A Housing Strategy for Nova Scotia: Building Community and Affordability for Nova Scotia Families* <novascotia.ca/coms/hs/housing_strategy.pdf> [perma.cc/D72V-M329].

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶ *Ibid.*, p. 14.

au gouvernement provincial n'a jamais été finalisée¹⁷. En fait, l'ancienne école Bloomfield est toujours vacante¹⁸. Elle a été achetée en janvier 2021 par une société de placement qui prévoit toujours l'aménagement de la propriété. Cependant, aucun échéancier ou plan de développement n'a été clairement présenté¹⁹.

Au lieu d'affecter des fonds gouvernementaux à des solutions plus permanentes, on continue d'utiliser des stratégies à court terme pour lutter contre le manque de logements disponibles. Par exemple, la province continue de compter sur les hôtels pour procurer des refuges d'urgence²⁰. En 2020, le nombre d'hébergements d'urgence dans des hôtels a rapidement augmenté, et le gouvernement libéral a dépensé 1,7 million de dollars pour 307 personnes²¹. Au total, plus de 3 millions de dollars ont été dépensés pour loger quelques centaines de personnes en 2021²².

En plus des séjours prolongés à l'hôtel, le gouvernement a fourni des suppléments au loyer aux Néo-Écossais à faible revenu dans le cadre de l'Allocation de logement ciblée Canada–Nouvelle-Écosse (ALCCNE)²³. Ce programme vise à verser une allocation de logement mensuelle aux ménages à faible revenu admissibles pour les aider à payer une partie du coût de leur logement²⁴. Cependant, l'ALCCNE, financée à la fois par les gouvernements provincial et fédéral, ne répond pas au besoin d'ajout de logements abordables et ne réussit pas à satisfaire à la demande.

Le gouvernement conservateur élu en 2021 a maintenu cette approche. En 2023-2024, le gouvernement Houston versera 21 millions de dollars de plus aux propriétaires pour 1 000 nouvelles subventions au loyer. Au total, 8 000 locataires recevront des subventions au

¹⁷ Tim Bousquet, « The Market' Will Not Solve the Housing Crisis; Governments Need to Build Housing Directly », *Halifax Examiner*, 12 mai 2023, <<https://www.halifaxexaminer.ca/morning-file/the-market-wont-solve-the-housing-crisis-governments-need-to-build-housing-directly/#N3>> [perma.cc/VL8W-GH7E].

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Taryn Grant, « Hotels Continue to Act as Housing Stop-Gap for Hundreds of Nova Scotians », *CBC News*, 2 février 2022, <www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/hotels-act-as-housing-stop-gap-for-nova-scotians-1.6335685> [perma.cc/S5ZD-6RMX].

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Nicole Seguin, « 'They're in Crisis': Number of Nova Scotians Waiting for Rent Supplement Skyrockets », *CBC News*, 3 mai 2023, <www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/pending-rent-supplement-applications-1.6829526> [perma.cc/D2L3-VKSC] [Seguin, « Suppléments au loyer »].

²⁴ Allocation de logement ciblée Canada–Nouvelle-Écosse, programme de supplément au loyer (Canada–Nova Scotia Targeted Housing Benefit, Rent Supplement Program), 2023. Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, <housing.novascotia.ca/programs/canada-nova-scotia-targeted-housing-benefit> [perma.cc/N7QN-SQMG].

loyer²⁵. Ces mesures n'améliorent en rien la sécurité du logement à long terme pour les locataires. Le gouvernement provincial actuel a également accéléré la construction par des promoteurs d'environ 23 000 nouveaux logements dont aucun n'est désigné comme logement abordable²⁶.

Il n'est pas faux de dire qu'il existe un problème d'offre de logements, mais il serait plus exact de parler d'un problème d'offre insuffisante de logements locatifs abordables. Selon le plus récent rapport de la SCHL sur le marché locatif pour Halifax, seulement 3 % des logements locatifs sont abordables pour la tranche de 20 % des ménages locataires ayant le revenu le plus faible. Le taux d'inoccupation de ces logements se situe entre 0,6 % et 0,8 %²⁷. Pour leur part, les ménages locataires des deux quintiles de revenu supérieurs ont accès à 96 % des logements locatifs, pour un taux d'inoccupation de 1,5 à 2,3 %²⁸.

L'augmentation de l'offre de logements locatifs en général ne réglera pas les problèmes causés par la financiarisation. Elle accroît l'offre de logements très abordables qui nécessite l'attention des gouvernements. Les logements supplémentaires doivent être abordables selon la définition de la SCHL : ils doivent coûter moins de 30 % du revenu du ménage avant impôt.

Afin de répondre au besoin de logements abordables pour les personnes du quintile de revenu le plus bas (revenu annuel inférieur à 28 000 \$), une discussion franche s'impose au sujet du rôle du profit dans l'approche actuelle des gouvernements à l'égard de l'offre de logements. L'apport de financement ou d'allègements fiscaux aux promoteurs disposés à offrir une petite partie des nouveaux logements aux locataires à un prix inférieur à celui du marché ne nous permettra pas de faire ce qu'il faut.

Nous avons besoin de solutions autres que celles qui ont pour but de protéger les marges de profit des investisseurs immobiliers. Les solutions dont nous avons besoin sont celles qui augmentent le nombre de logements locatifs disponibles pour un prix inférieur à 30 % du revenu du ménage. Pour ceux qui se trouvent dans le quintile de revenu le plus bas de la

²⁵ <https://springmag.ca/benevolent-landlords-and-trickle-down-apartments-tim-houstons-housing-plan>

²⁶ <https://www.halifaxexaminer.ca/uncategorized/province-moves-to-speed-up-development-approvals-for-22600-housing-units-in-Halifax-but-none-of-them-are-guaranteed-affordable/>

²⁷ Société canadienne d'hypothèques et de logement, Rapport sur le marché locatif, janvier 2023, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionnels/marche-du-logement-donnees-et-recherche/marches-de-lhabitation/rapports-sur-le-marche-locatif>

²⁸ *Ibid.*

Nouvelle-Écosse, c'est moins de 700 \$ par mois. Pour y arriver, il faut que le gouvernement investisse expressément dans la création et la préservation de logements hors marché. Le logement social ou hors marché peut comprendre le logement sans but lucratif, le logement coopératif ou le logement public.

Fondamentalement, l'idéologie qui sous-tend le marché du logement doit changer. Le système doit prioriser le logement en tant que droit de la personne et non en tant que marchandise que les propriétaires fonciers peuvent utiliser pour profiter des locataires²⁹. Quand le logement est une marchandise, il importe peu que les membres de la collectivité aient un logement adéquat et une sécurité d'occupation. Le logement en tant que droit de la personne suppose une compréhension de la valeur du logement en dehors de sa valeur sur le marché.

Le nombre de logements abordables existants diminue plus rapidement que celui de nouveaux logements abordables³⁰. La voie à suivre consiste à élaborer une approche qui permet aux fournisseurs communautaires sans but lucratif de fonctionner au même niveau que les grandes sociétés de fiducie de placement immobilier. Ce développement hors marché retirerait une partie importante des logements locatifs de l'économie de marché et les placerait dans un environnement hors marché où leur abordabilité peut être préservée.

Le fait d'essayer de diviser des terres et de vendre des lots à des promoteurs ou d'utiliser des allègements fiscaux comme incitatifs crée davantage de logements relevant du marché qui ne seront pas abordables. Les logements hors marché favorisent la sécurité et la durabilité de l'habitation, à l'abri des répercussions négatives de la financiarisation.

²⁹ Dan Darrah, « The Housing Crisis is Caused by Capitalism, not 'Foreign Investors' », *Spring*, 14 septembre 2021, <springmag.ca/capitalism-not-foreign-investors-is-causing-the-housing-crisis> [perma.cc/9A55-ZLVM].

³⁰ <https://housing.novascotia.ca/sites/default/files/CHAP-Program-Guide-September-2022.pdf>.

RECOMMANDATION

Nous demandons au premier ministre et au ministre du Logement de respecter l'obligation légale qui leur incombe de s'attaquer à la financiarisation du logement et de respecter le droit de la personne au logement par la mise en œuvre des mesures suivantes :

- Investir dans l'ajout d'au moins 30 000 nouveaux logements hors marché nets par année pendant 10 ans, les loyers demeurant abordables à perpétuité en ne dépassant pas 30 % du revenu du ménage;
- Investir dans l'acquisition, la construction, l'exploitation et l'entretien de logements publics, sans but lucratif et coopératifs nouveaux et existants qui répondent aux besoins uniques et variés des personnes ayant des besoins impérieux en matière de logement.

À propos du Service d'aide juridique de Dalhousie

Le Service d'aide juridique de Dalhousie (SAJD) (Dalhousie Legal Aid Service, DLAS), en activité depuis 1970, est le plus ancien programme de droit clinique communautaire au Canada. Nous sommes un bureau communautaire d'Halifax dont le mandat comporte trois volets :

1. fournir des services d'aide juridique aux personnes qui, autrement, ne seraient pas en mesure d'obtenir ce type de services;
2. effectuer des recherches, fournir de l'information, formuler des recommandations et promouvoir l'aide juridique et la réforme du droit en Nouvelle-Écosse;
3. offrir une expérience éducative aux étudiants inscrits à la faculté de droit de l'Université Dalhousie qui participent aux travaux du service.

Le financement opérationnel du SAJD provient de la Schulich School of Law (école de droit de l'Université Dalhousie), d'une subvention de la Law Foundation of Nova Scotia et de l'Aide juridique de la Nouvelle-Écosse. Notre financement provient aussi de dons et de collectes de fonds.