



Syndicat canadien de la fonction publique

Mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées sur la financiarisation du logement

Le 26 mai 2023



Comptant 715 000 membres dans tout le pays, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le plus grand syndicat du Canada. Le SCFP représente des travailleurs œuvrant dans les secteurs des soins de santé, des services d'urgence, de l'éducation, de l'apprentissage et de garde de jeunes enfants, des municipalités, des services sociaux, des bibliothèques, des services publics, des transports, du transport aérien et plus encore.

1375, boul. Saint-Laurent
Ottawa (ON) K1G 0Z7
613-237-1590
scfp.ca

Nous comptons parmi nos membres des travailleurs œuvrant au sein de sociétés de logement de propriété publique, de refuges pour les itinérants, de centres de soins de longue durée et d'autres services sociaux et de santé qui sont aux premières lignes de la gestion de la crise du logement.

Nos membres observent chaque jour les conséquences que la crise du logement entraîne dans nos communautés.

Nos membres constatent surtout qu'il existe une solution à la crise et que, pour mettre fin à celle-ci, les gouvernements doivent intervenir sur le marché du logement de façon plus significative que ce qu'ils ont fait dans les dernières décennies¹.

Pendant beaucoup trop longtemps, des investisseurs spéculatifs et prédateurs ont eu le droit de jouer avec le marché immobilier au Canada. Dans des marchés comme Vancouver et Toronto, on observe une telle dynamique depuis des décennies. Des communautés du Canada atlantique, des Prairies et même de régions rurales du Canada ressentent désormais les répercussions de telles activités dans le secteur des investissements.

Au Nouveau-Brunswick, par exemple, selon un rapport de 2021² produit par la Coalition pour les droits des locataires du Nouveau-Brunswick, on a relevé que, à elle seule, une fiducie de placement immobilier (FPI), soit Killam, prévoyait « reclasser » 1 300 unités de logement abordables pour en faire des biens générant des revenus à l'intention d'actionnaires en un an seulement. Au cours de la même année, le plan de logement du Nouveau-Brunswick avait pour objectif de construire 1 262 unités de logement abordables en une *décennie*³. La dernière analyse produite par la Coalition a démontré que la province a perdu plus de 8 000 logements abordables en cinq ans⁴.

On observe ce phénomène partout au pays, pas seulement au Nouveau-Brunswick. Une étude a fait ressortir que, pour chaque unité de logement abordable créée au Canada, 15 ont été perdues entre 2011 et 2016⁵. Entre-temps, il y a eu une croissance constante dans la part de marché contrôlée par les individus cherchant à tirer profit du contrôle et du commerce des actifs immobiliers. On ne parle pas ici d'une coïncidence, mais plutôt de financiarisation⁶.

¹ Le gouvernement fédéral a construit des milliers d'unités chaque année en partenariat avec les provinces pendant des décennies jusqu'aux années 1990. On accordait un appui non partisan puisque l'on estimait que le gouvernement devait jouer un rôle important dans la construction d'unités de logement. Pour lire un exposé reconnu sur l'histoire de la politique canadienne sur le logement social, prière de consulter : Greg Suttor, *Still Renovating: A history of Canadian social housing policy*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press. 2016.

² Matthew Hayes, « Nouveaux défis dans le marché locatif au Nouveau-Brunswick : les FPI et les sociétés propriétaires au N.-B., et ce qu'il faut faire pour les maîtriser », avril 2021. En ligne : <https://www.nbtenants.ca/fpis-et-le-nouveau-brunswick>.

³ *Ibid*, p. 4.

⁴ Silas Brown, « NB lost more than 8,000 affordable housing units in 5 years: report », *Global News*, 2 mai 2023. En ligne : <https://globalnews.ca/news/9667977/n-b-affordable-housing-report-may-2023/>.

⁵ Steve Pomeroy, « Why Canada needs a non-market rental acquisition strategy », mai 2020. En ligne : <https://www.focus-consult.com/why-canada-needs-a-non-market-rental-acquisition-strategy/>.

⁶ Martine August, « L'impact de la financiarisation sur les locataires : Résultats d'une enquête nationale auprès des membres d'ACORN », Un rapport pour le Bureau du défenseur fédéral du logement, juin 2022. En ligne :

Des experts de partout au Canada et de l'étranger s'entendent pour dire que la financiarisation du logement est une cause fondamentale de la crise du logement. La financiarisation est une pratique consistant à traiter le logement essentiellement comme un bien pouvant être marchandé et duquel on peut tirer un profit, et non plus comme un droit fondamental⁷. En effet, des rapports récents démontrent que, dans certaines provinces, ce sont des investisseurs qui possèdent entre 20 % et 30 % des logements⁸.

À l'étranger, la financiarisation a fait d'énormes ravages au sein des communautés. Par exemple, des experts internationaux ont accusé la société Blackstone, la plus grande société de gestion d'actifs au monde dont le portefeuille vaut près de 1 billion de dollars américains, d'avoir tenté à maintes reprises de saper le droit au logement partout sur la planète⁹.

La société Blackstone est active au Canada également; elle comptait des biens immobiliers évalués à 14 milliards de dollars en 2022¹⁰. Son bureau de Toronto est dirigé par l'ancien directeur des investissements de Revera¹¹.

Recommandation n° 1 : mettre fin aux échappatoires fiscales pour les fiducies de placement immobilier (FPI)

Le SCFP se joint à ACORN¹² et à d'autres défenseurs du droit au logement pour tirer la sonnette d'alarme relativement aux FPI et aux sociétés immobilières. Le gouvernement fédéral doit agir immédiatement pour éliminer les échappatoires fiscales qui permettent à des individus d'exploiter des FPI sans verser d'impôt des sociétés.

<https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/acorn-financialization-impacts-tenants-ofha-fr.pdf>.

⁷ Contenu adapté des observations de Leilani Farha, ancienne rapporteuse spéciale des NU sur le droit à un logement convenable. En ligne : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/financialization-housing> [EN ANGLAIS].

⁸ La Presse 3anadienne, « Investors owned 20 to 30% of homes in some provinces in 2020: StatCan », *Global News*, 3 février 2023. En ligne : <https://globalnews.ca/news/9458700/real-estate-investors-canada/>.

⁹ Surya Deva et Leilani Farha, communication au PDG de Blackstone Stephen Schwartzman, 22 mars 2019. Réf. : OL OTH 17/2019. Extrait de *Make the Shift*. En ligne : <https://www.make-the-shift.org/wpcontent/uploads/2020/04/22032019.pdf>. La lettre fait état de comptes préoccupants concernant les activités de l'entreprise aux États-Unis, en République tchèque, au Danemark, en Allemagne, en Espagne et en Suède.

¹⁰ Blackstone, « Blackstone real estate expands presence in Canada with new office led by Janice Lin », 9 mai 2022. En ligne : <https://www.blackstone.com/news/press/blackstone-real-estate-expands-presence-in-canada-with-newoffice-led-by-janice-lin/>.

¹¹ *Ibid*. Le SCFP a sonné l'alarme depuis longtemps au sujet des décisions désastreuses prises par Revera qui consistent à transférer la gestion opérationnelle de centres de soins de longue durée à des entreprises à but lucratif, même si ces dernières ont affiché des taux de décès moyens presque deux fois plus élevés que les centres de soins sans but lucratif et presque cinq fois plus élevés que les établissements de soins de longue durée publics pendant la pandémie. Voir SCFP, « Un tour de passe-passe entre Revera et Extendicare va faire mal à la clientèle et au personnel des soins de longue durée », 9 mars 2022. En ligne : <https://scfp.ca/un-tour-de-passe-passe-entre-revera-et-extendicare-va-faire-mal-la-clientele-et-au-personnel-des-soins-de-longue-duree>.

¹² ACORN Canada, « Rein in the REITs », 3 février 2021. En ligne : <https://acorncanada.org/news/rein-reits/>.

Un rapport du directeur parlementaire du budget (DPB) a fait ressortir que les estimations de ces pertes de revenus pourraient se situer entre 285 et 566 millions de dollars sur quatre ans¹³. ACORN estime que CAPREIT, l'une des plus grandes FPI du Canada, aurait payé plus de 425 millions de dollars en impôts depuis 2010 si cette société avait été imposée¹⁴. Ces sommes auraient pu servir à créer des logements abordables.

Recommandation n° 2 : exiger l'intégration d'un cadre sur le droit au logement dans la Stratégie nationale sur le logement

Le Parlement a adopté la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*¹⁵ en 2019, reconnaissant par le fait même le droit à un logement adéquat. La *Loi* a été adoptée deux ans après la mise en œuvre de la Stratégie nationale sur le logement, qui était en soi un investissement fédéral historique dans le secteur du logement depuis une génération. Cependant, rien n'a jamais été fait pour que la Stratégie respecte le droit à un logement adéquat tel qu'il est énoncé dans la *Loi*. La Stratégie continue plutôt de faire l'objet de critiques parce que l'on ne vérifie pas si elle atteint ses objectifs¹⁶, parce que l'on adopte des définitions contradictoires de l'abordabilité¹⁷ et, surtout, parce que l'on appuie des entreprises rentables afin qu'elles construisent des logements très souvent inabordables¹⁸.

Pour qu'une stratégie nationale sur le logement respecte le droit au logement, il faudrait qu'elle exige que les fonds dépensés servent à promouvoir et à protéger le droit au logement. Les programmes de la Stratégie qui ne permettent pas de promouvoir ou de protéger le droit au logement ne seraient pas jugés conformes aux exigences.

Une telle approche pourrait signifier le recours aux pouvoirs de dépenser du gouvernement fédéral pour obliger les provinces à adopter des mesures minimales de protection des locataires avant que les provinces et les municipalités ne puissent obtenir les fonds rattachés à la Stratégie. Cela pourrait aussi vouloir dire qu'il faudrait prendre des fonds réservés à des

¹³ Eskandar Elmarzougui, « Estimation des coûts de l'élimination des exemptions fiscales accordées aux fiducies de placement immobilier », Bureau du directeur parlementaire du budget, 3 avril 2023. En ligne : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-001-M--cost-removing-tax-exemptions-real-estate-investment-trusts--estimation-couts-elimination-exemptions-fiscales-accordees-fiducies-placement-immobilier>.

¹⁴ ACORN Canada, *supra* note 12.

¹⁵ *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, L.C. 2019, ch. 29, art. 313. En ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/n-11.2/TexteCompleet.html>.

¹⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, « L'itinérance chronique », Rapports 5 à 8 de la vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada, 2022. En ligne : https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202211_05_f_44151.html. Le rapport a fait ressortir que le gouvernement du Canada ignorait s'il était en voie d'atteindre les cibles qu'il s'était fixé dans le cadre de la Stratégie.

¹⁷ Carleigh Busby et Lisa Barkova, « Dépenses fédérales de programmes consacrées au logement en 2022 », Bureau du directeur parlementaire du budget, 15 février 2023. En ligne : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2223-023-S--federal-program-spending-housing-in-2022--depenses-federales-programmes-consacrees-logement-2022>. Le site Web relève ce qui suit : « Aucune définition standard de l'abordabilité n'a été établie pour les différents programmes. Certaines définitions peuvent donner lieu à la construction de logements présentés comme étant "abordables", alors que les ménages pourraient en fait devoir y consacrer plus de 30 % de leur revenu. »

¹⁸ Un total de 88 % des prêts provenant de l'initiative Financement de la construction de logements locatifs ont été accordés à des promoteurs de projets à but lucratif. Voir Marc Lee, « What happened to the National Housing Strategy? ». *Policy Note*, 1^{er} mars 2022. En ligne : <https://www.policynote.ca/national-housing-strategy/>.

sociétés à but lucratif et les réaffecter à des organismes sans but lucratif, à des coopératives et à des logements sociaux. Après tout, les logements sociaux, les organismes sans but lucratif et les coopératives peuvent offrir des logements de grande qualité et toujours abordables. Un rapport produit récemment par la Fédération de l'habitation coopérative du Canada a démontré que, dans certains cas, les loyers dans les coopératives se situaient à 40 ou 50 % sous le tarif du marché¹⁹.

Recommandation n° 3 : accorder la priorité aux logements hors marché

Le SCFP estime que les fonds publics devraient être utilisés uniquement dans l'intérêt public. Dans le contexte du logement, cela signifie qu'il faut faire de gros investissements dans des coopératives de logement de propriété publique sans but lucratif, au lieu de continuer de subventionner les intérêts privés dans le secteur.

Des défenseurs des droits ont demandé que l'on mette en place un fonds d'acquisition pour aider les organisations sans but lucratif et les coopératives à acquérir des propriétés qui sont mises sur le marché. Cette idée recueille des appuis, notamment auprès des FPI²⁰. Cependant, il est important de s'assurer que les fonds d'acquisition qui sont créés s'accompagnent de règles et de lignes directrices protégeant l'intérêt public. Autrement, on risque de se retrouver avec un fonds qui se comparera effectivement à une subvention publique pour les FPI permettant de transférer des immeubles mal gérés dans le secteur du logement communautaire.

Cela signifie également qu'il faut s'assurer que les investissements publics qui se font à l'extérieur de la Stratégie n'aident pas les investisseurs spéculatifs et prédateurs dans le secteur du logement. Le SCFP a tiré la sonnette d'alarme au sujet du soutien financier accordé par la Banque de l'infrastructure du Canada au Dream Group of Companies, qui est la propriété de Blackstone, dans le but de moderniser ses propriétés, y compris des FPI, ce qui constituait encore une autre subvention publique à une grande société²¹, malgré de sérieuses réserves soulevées par des experts de l'ONU au sujet des antécédents de l'entreprise en matière de droit au logement²².

Conclusion

Le SCFP fait remarquer que le Canada a l'obligation de mettre en œuvre le droit à un logement adéquat puisqu'il est partie au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*²³. La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* représente une étape importante dans l'application de ce droit, mais on ne peut en rester là. La Cour suprême du Canada a

¹⁹ Greg Suttor, Chidom Odogwu et Nick Falvo, Fédération de l'habitation coopérative du Canada, « La différence des coopératives : comparaison entre le loyer des coopératives et le loyer du marché dans cinq villes canadiennes », juillet 2022. En ligne : https://chfcanada.coop/wp-content/uploads/2022/11/The-Co-op-Difference-report_FR.pdf.

²⁰ Voir Canadian Rental Housing Providers for Affordable Housing, « Nos solutions ». En ligne : <https://foraffordable.ca/nossolutions>. Il s'agit d'un groupe composé des cinq plus grandes FPI cotées en bourse.

²¹ SCFP, « Mémoire concernant l'examen législatif quinquennal de la Banque de l'infrastructure du Canada », mars 2023. En ligne : https://scfp.ca/sites/default/files/memoire_lexamen_de_la_bic_2023-03.pdf, p. 3.

²² Surya Deva et Leilani Farha, *supra* note 9.

²³ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46, 6 I.L.M. 360 (entré en vigueur le 3 janvier 1976) [PIDESC].

clairement indiqué que les obligations juridiques internationales « ne se voulaient pas des aspirations théoriques ni des extravagances juridiques, mais bien des impératifs moraux et des nécessités juridiques²⁴ ».

La mise en œuvre du droit à un logement adéquat signifie qu'il faut prendre des mesures concrètes pour s'attaquer aux menaces et aux obstacles qui se dressent devant la concrétisation de ce droit. De nos jours, l'une des plus grandes menaces pour l'accès à un logement adéquat et abordable est la financiarisation. Pour pouvoir protéger le droit au logement, il faut commencer par s'attaquer à la financiarisation et ainsi s'assurer que les efforts importants déployés par le gouvernement ne sont pas immédiatement anéantis par des investisseurs prédateurs et spéculatifs.

Pour ce faire, le gouvernement fédéral peut prendre certaines mesures immédiates : imposer les FPI, faire concorder la Stratégie nationale sur le logement avec le droit au logement et veiller à ce que les fonds publics soient consacrés uniquement à des initiatives d'intérêt public.

Du point de vue des politiques publiques, il n'y a tout simplement rien qui justifie le fait de subventionner des entreprises privées à but lucratif, surtout lorsque la présence de coopératives d'habitation publiques sans but lucratif assure une abordabilité permanente.

AR:cc/cope491

²⁴ *Nevsun Resources Ltd. c. Araya*, 2020 CSC 5. En ligne : <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/18169/index.do>.