

La financiarisation du logement

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

Le 26 mai 2023

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

Objet : La financiarisation du logement

Je vous écris au nom du Centre canadien du droit au logement (CCDL) pour vous communiquer de l'information aux fins de l'étude du comité HUMA sur la financiarisation du logement au Canada. Le CCDL est un organisme à but non lucratif de premier plan du Canada, qui s'emploie à faire progresser le droit à un logement décent. Depuis plus de 35 ans, nous œuvrons sans relâche dans le dossier des droits de la personne liés au logement, en offrant gratuitement nos services aux locataires confrontés à des évictions et à des violations des droits de la personne, afin de leur permettre de conserver leur logement, en menant une action éducative et en offrant de la formation sur le droit au logement dans tout le Canada, et en faisant progresser des politiques sur le logement fondées sur les droits, grâce à la recherche, à l'élaboration de politiques et aux réformes législatives.

Le problème de la financiarisation

La nature chronique de la crise du logement au Canada tend à indiquer qu'il s'agit d'un enjeu systémique. Dans ce contexte, on a de plus en plus recours à la notion de financiarisation pour comprendre la nature et la complexité des problèmes de logement actuels. En effet, le [Bureau de la défenseure fédérale du logement du Canada](#) a cité la financiarisation du logement comme le premier problème systémique devant être examiné. Ce concept a d'abord été utilisé par des universitaires pour comprendre la façon dont les systèmes politiques et socio-économiques ont été transformés au cours des 50 dernières années. Dans le secteur du logement, le processus de financiarisation est [caractérisé comme un processus](#) où les acteurs financiers jouent un rôle de plus en plus dominant dans la création de la richesse, et ont par extension acquis une position plus importante sur le marché du logement, étant donné le potentiel lucratif de l'immobilier.

C'est ce potentiel d'investissement qui fait l'objet de critiques dans le [discours public](#), en raison de la façon dont la financiarisation fait du logement un véhicule d'investissement, au lieu de considérer qu'un logement est un foyer. Toutefois, le logement remplissait cette double fonction bien avant l'apparition de ce phénomène. Depuis [les années 1930 et 1940](#), le [gouvernement canadien](#) encourage activement l'accession à la propriété pour qu'elle serve à la fois de toit aux familles et de véhicule de sécurité financière à long terme.

Ce qui pose problème dans la financiarisation, en général et dans le domaine du logement en particulier, c'est que son processus de création de richesses favorise des pratiques qui peuvent avoir des conséquences sociales et économiques néfastes. De plus, la richesse générée n'est accessible qu'à un petit nombre, ce qui accentue les disparités et les inégalités qui peuvent être extrêmement préjudiciables à la stabilité sociale. Dans ce contexte, les personnes qui ne sont pas propriétaires de leur logement, comme les locataires et les personnes non logées, sont touchées de manière disproportionnée. En effet, leur droit d'accéder à un logement convenable, sécuritaire et abordable est compromis.

La financiarisation et le logement locatif

Les sociétés de placement immobilier (SPI) comptent parmi les grandes entités financières qui se sont imposées sur le marché de la location. Ces groupes permettent aux investisseurs de mettre leurs fonds en commun au sein d'une fiducie afin d'obtenir des rendements sur les investissements dans le secteur du logement. Elles sont structurées comme des véhicules qui canalisent les investissements dans le but de générer rapidement des richesses pour leurs investisseurs, par le truchement des marchés locatifs. La demande de retours sur investissement plus élevés, tributaires de normes fiduciaires plus strictes que celles auxquelles un propriétaire

typique devrait se conformer, peut favoriser un éventail de pratiques qui menacent la capacité des personnes qui résident dans ces habitations à vivre dans la dignité et la stabilité.

Propriétaires financiarisés

Voici des exemples qui aideront à mettre en lumière les conséquences préjudiciables de la financiarisation du logement sur les résidents. Un modèle d'entreprise pour les investisseurs immobiliers peut impliquer la recherche de diverses économies de coûts pour générer des rendements plus élevés, ce qui, dans la pratique, peut se traduire par des réductions de personnel. Dans un immeuble acquis par une SPI, cela peut représenter une réduction du personnel chargé de la maintenance et de l'entretien quotidien, ce qui risque d'entraîner une détérioration des conditions de vie des locataires. Dans les immeubles que les SPI ont acquis il y a plus longtemps, où les loyers sont abordables et réglementés, la possibilité de générer davantage de revenus en attirant de nouveaux locataires peut également inspirer des tactiques douteuses [pour évincer des locataires](#). Par exemple, négliger intentionnellement l'entretien et les demandes de travaux peut finir par rendre un logement tellement inhabitable que des locataires devront déménager. Ces locataires seront contraints de chercher un logement dans un marché locatif qui ne propose aucune option de logement abordable, ce qui les obligera à vivre dans des logements inabordables, et ils risqueront alors de se retrouver avec des arriérés de loyer ou, pire encore, de devenir sans-abri. Dans les territoires où des hausses de loyer substantielles sont autorisées pour permettre des rénovations, les SPI peuvent profiter librement de ces exemptions pour procéder à des « rénovictions », et remplacer ainsi d'anciens locataires par des nouveaux – lesquels risquent de se retrouver dans un logement qui n'a fait l'objet que de rénovations superficielles. Dans les territoires où les loyers ne sont pas réglementés, les locataires sont contraints de quitter leur logement en raison de hausses de loyer trop onéreuses.

Les locataires concernés risquent également d'avoir plus de difficulté à résoudre les litiges et autres problèmes avec ces grandes sociétés. En effet, contrairement au modèle traditionnel propriétaire-locataire, divers intermédiaires sont souvent responsables de gérer les relations avec le locataire, ce qui a pour effet d'exclure le propriétaire de ce nouvel arrangement et de rendre plus difficile la reddition de comptes en ce qui concerne le respect de ses obligations.

Bien qu'un certain [scepticisme](#) ait été exprimé en ce qui a trait à la généralisation de tels comportements de la part des SPI – du fait, notamment, qu'elles ne représentent encore qu'une petite part du marché locatif global –, le CCDL a constaté, dans ses rapports avec les locataires et les organismes au service des communautés de locataires, que de telles transgressions se produisent. En outre, les SPI commencent à jouer un rôle plus important dans des régions précises, comme [les Prairies](#), ou dans des secteurs comme l'hébergement des personnes âgées, [des informations tendant à indiquer](#) que la qualité des soins dans ces milieux est inférieure à celle d'un foyer de soins de longue durée typique. Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est le manque de données permettant de rendre compte systématiquement de l'étendue des violations des droits des locataires.

Petits investisseurs et propriétaires

Le processus de financiarisation ne doit pas être seulement analysé à travers les gestes des grands acteurs financiers. Le potentiel lucratif de l'immobilier a incité bien d'autres acteurs à acheter et vendre plus fréquemment des immeubles à logement. Par exemple, de petits investisseurs individuels achètent plusieurs biens immobiliers en spéculant sur le fait que les prix de l'immobilier continueront d'augmenter et que leur retour sur investissement sera plus important. Dans certains cas, lorsque le bien est loué, ils peuvent déployer des tactiques de surenchère sur les loyers, qui s'apparentent aux comportements de grands acteurs financiarisés comme les SPI. Dans d'autres cas, on achète des logements laissés vacants dans le seul but de les vendre à un moment où les prix auront considérablement augmenté, ce qui fait en sorte qu'ils ne sont plus disponibles sur le marché de l'accession à la propriété ou de la location. D'autres entités peuvent trouver plus rentable d'acheter des propriétés et de les laisser

vacantes, en les louant occasionnellement à court terme sur des plateformes en ligne comme Airbnb, en tant qu'hôtels fantômes.

L'incidence sur les locataires

Dans l'ensemble, les mécanismes d'incitation visant à générer rapidement des profits grâce à l'immobilier sont conçus de manière à rendre la vie des locataires plus précaire. En fait, le processus de création de la richesse grâce au logement n'a jamais bénéficié aux locataires. Par ailleurs, dans l'environnement financiarisé d'aujourd'hui, les prêts hypothécaires plus coûteux font en sorte qu'il est de plus en plus difficile pour les ménages locataires d'acquérir une valeur nette réelle sur une habitation grâce à l'accession à la propriété. S'il n'est pas du ressort du CCDL d'examiner l'effet de la financiarisation sur l'accession à la propriété, il convient de noter que la financiarisation a aggravé l'endettement des détenteurs de prêts hypothécaires, rendant ainsi précaire le parcours vers l'accession à la propriété.

Le rôle des politiques publiques

Les politiques publiques ont activement contribué à la financiarisation de notre mode de vie actuel. Les vagues de déréglementation des années 1970 et 1980 ont effectivement donné plus d'espace aux marchés financiers pour stimuler la croissance économique. Les institutions financières en ont donc largement profité. C'est leur façon de générer de la richesse par un recours disproportionné aux actifs financiers que l'on désigne comme le processus de financiarisation.

De plus, les gouvernements se sont de plus en plus appuyés sur les marchés pour développer le logement. On a créé un environnement réglementaire qui favorise l'investissement privé dans le logement, qu'il s'agisse d'une réglementation laxiste des loyers dans de nombreuses provinces ou de l'autorisation de créer de nouvelles entités financières comme les SPI afin d'attirer davantage de capitaux sur le marché du logement locatif. Parallèlement, les gouvernements fédéral et provinciaux [ont renoncé](#) à investir et à créer de nouveaux logements, en particulier des logements locatifs très abordables sur lesquels comptent les personnes à faible revenu.

Malheureusement, le fait de s'appuyer principalement sur les marchés n'a guère permis de produire de nouveaux logements abordables. En fait, le Canada a progressivement vu disparaître son [ancien parc de logements abordables](#) pour trois raisons : une mauvaise réglementation des loyers, qui permet d'augmenter ceux-ci et d'évincer les résidents à faible revenu; le réaménagement de bâtiments anciens qui ont déplacé des résidents de longue date de leur communauté; et l'acquisition de logements locatifs existants par des entités financières plus importantes. En effet, la stratégie de véhicules d'investissement comme les SPI consiste à exploiter des environnements locatifs où l'offre est limitée, en achetant des logements locatifs et en utilisant diverses tactiques pour augmenter les loyers au-delà de la capacité de payer des résidents de longue date actuels, tout en ne faisant pas grand-chose pour augmenter le parc locatif. Dans la mesure où de nouveaux logements ont été construits par le secteur privé, il s'agit essentiellement de logements en copropriété et de maisons unifamiliales, des options de logement qui ne profitent pas aux locataires, en particulier aux personnes à revenu faible ou modéré.

La voie à suivre

Il est clair que les gouvernements doivent jouer un rôle plus proactif dans le marché du logement. À cette fin, la Stratégie nationale sur le logement a du potentiel, mais doit être affinée pour orienter les investissements et instaurer des programmes qui profitent avant tout aux locataires les plus touchés par la crise du logement. De plus, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces pour veiller à ce qu'une réglementation des loyers soit mise en place dans tout le pays afin d'empêcher les pratiques potentiellement abusives des propriétaires, petits et grands. En effet, chaque locataire au Canada devrait être protégé non seulement par la réglementation des loyers,

mais aussi par des programmes qui empêchent leur éviction et aident à stabiliser leur logement. Tous les ordres de gouvernement doivent unir leurs efforts pour adopter des politiques fondées sur les droits, qui garantiront que les personnes les plus touchées par la crise du logement auront accès à des logements convenables, sécuritaires et abordables.

Recommandations du CCDL

1. Renforcer le Fonds national de co-investissement pour le logement et l'initiative Financement de la construction de logements locatifs

Un récent [examen](#) des initiatives de la Stratégie nationale sur le logement, comme le Fonds national de co-investissement pour le logement et l'initiative Financement de la construction de logements locatifs, a révélé que la qualité et l'efficacité des dépenses étaient médiocres. L'initiative Financement de la construction de logements locatifs n'a guère démontré sa capacité à produire des logements locatifs abordables, alors que les promoteurs privés ont tiré le plus grand profit de ce programme. Entre-temps, le Fonds national de co-investissement pour le logement, conçu pour aider à rendre plus viables les projets de logements sociaux et à but non lucratif, a semblé profiter surtout à une grande initiative de rénovations à Toronto. En général, les [études](#) ont révélé que les fonds alloués n'étaient pas suffisants pour renforcer de manière notable les capacités du secteur du logement sans but lucratif. La procédure de demande de financement semble également lourde. Entre-temps, peu de personnes ayant des besoins impérieux en matière de logement ont bénéficié du programme.

Il est donc impératif que la conception des programmes du Fonds national de co-investissement pour le logement et de l'initiative Financement de la construction de logements locatifs soit renforcée de manière à produire davantage de logements abordables pour ceux qui en ont le plus besoin. Plus précisément, il faut resserrer les exigences de l'initiative Financement de la construction de logements locatifs relatives à l'abordabilité, laquelle doit être définie en fonction du revenu. En ce qui concerne le Fonds national de co-investissement pour le logement, davantage de fonds doivent être affectés pour renforcer considérablement la capacité du secteur du logement sans but lucratif. Il serait également utile de réunir des représentants d'organisations de ce secteur pour échanger sur leurs défis et en vue de leur apporter un soutien, afin que les fonds puissent être ciblés de manière efficace et efficiente. La procédure de demande devrait également être rendue plus flexible et plus simple afin de réduire au minimum leur charge administrative.

Afin de garantir un financement suffisant des deux programmes, les montants doivent être calculés en fonction des besoins. Pour l'instant, le besoin impérieux de logement est l'indicateur le plus facilement utilisable, même s'il reste une estimation prudente et [devrait être révisé](#) pour mieux saisir le marché du logement et les besoins des ménages au-delà de l'utilisation actuelle du ratio logement/revenu. En fait, ce principe devrait être appliqué pour déterminer le financement de l'ensemble des programmes de la Stratégie nationale sur le logement. De plus, la fixation de tels objectifs devrait être une condition pour les provinces qui reçoivent un financement au titre des programmes de la Stratégie nationale sur le logement. Enfin, compte tenu du fait que le gouvernement fédéral s'est retiré du secteur du logement depuis des décennies, ces engagements financiers doivent être pris à long terme.

2. Développer un programme d'acquisition autonome dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement

Le Canada peut préserver plus efficacement son parc de logements abordables et éventuellement augmenter son offre locative de manière rentable en mettant en place un programme d'acquisition. Une telle initiative aiderait les gouvernements provinciaux et locaux ainsi que les organismes à but non lucratif à acheter des logements locatifs existants et d'autres propriétés qui risquent d'être transformés par un propriétaire potentiel à des fins qui ne profiteraient qu'aux ménages les plus aisés. Un programme d'acquisition fédéral permettrait aux fournisseurs de

logements abordables d'exploiter ces immeubles de manière à ce qu'ils restent abordables pour les ménages à revenu faible ou modéré. En fait, un programme bien conçu bénéficierait à un échantillon plus large de l'éventail des revenus au Canada, compte tenu de l'effet de la crise de l'accessibilité au logement sur de nombreuses communautés partout au pays. En effet, il est temps que le gouvernement fédéral commence à traiter les locataires non pas comme une population transitoire, évoluant dans une série de logements vers l'accession à la propriété, mais plutôt comme une population ayant besoin de logements locatifs convenables à long terme.

Un programme viable doit comporter des conditions flexibles qui donnent aux municipalités, aux organismes provinciaux et aux fournisseurs de logements sans but lucratif la possibilité d'en profiter. Les délais doivent être suffisamment flexibles pour permettre une acquisition réussie. Les initiatives municipales existantes, comme le programme d'acquisition des immeubles multifamiliaux ([MURA Multi-Unit Residential Acquisition](#)) de la ville de Toronto, et les initiatives provinciales, comme le [programme du Fonds de protection des logements locatifs \(Rental Protection Fund\)](#) de la Colombie-Britannique, offrent des modèles intéressants à reproduire ou à soutenir. Le gouvernement fédéral devrait également collaborer avec les provinces et les autorités locales afin de donner la priorité aux bénéficiaires du programme pour l'acquisition de bâtiments avant que d'autres candidats ne fassent une offre. De plus, un tel programme pourrait cibler les logements qui sont actuellement détenus par des SPI et d'autres entités financières. Le rachat de ces bâtiments et leur retrait du marché pourraient être l'un des moyens les plus efficaces de freiner la financiarisation.

3. Soutenir les mesures locales de prévention des évictions tout en augmentant l'Allocation canadienne pour le logement et en la liant aux lignes directrices en matière de logement locatif

Les mesures de prévention des évictions sont des interventions cruciales pour se prémunir contre la hausse des loyers et l'augmentation de la précarité du logement, qui résultent en partie de la financiarisation croissante du logement au Canada. L'aide financière fournie à cet égard réduit considérablement les risques pour les personnes en situation de précarité de logement et de sans-abrisme. En effet, le coût des refuges d'urgence est considérablement plus élevé que cette intervention en amont.

À cette fin, l'Allocation canadienne pour le logement (ACL) du gouvernement fédéral a été une initiative utile pour assurer un certain degré de sécurité à de nombreux ménages. Il est vraisemblablement possible d'élargir les critères d'admissibilité et d'augmenter les dépenses du programme. Plusieurs provinces et municipalités proposent également aux ménages une combinaison de mesures de soutien ciblées, notamment pour les personnes qui perçoivent des prestations d'invalidité ou de chômage, et un financement plus généralisé pour les personnes qui éprouvent des difficultés financières. Le gouvernement fédéral peut soutenir ces initiatives étant donné qu'elles sont déjà opérationnelles et qu'elles pourraient fonctionner plus efficacement encore avec plus de moyens.

Parallèlement, la demande pour l'ACL est susceptible d'augmenter si la réglementation des loyers est faible ou inexistante dans l'ensemble du pays. Dans des provinces comme l'Alberta, où il n'y a pas de réglementation des loyers, ou l'Ontario, où les logements occupés après novembre 2018 sont exemptés de la réglementation, la marge de manœuvre pour l'escalade des loyers continuera d'alourdir le fardeau financier des ménages. Par extension, le gouvernement fédéral devra continuer à augmenter ses dépenses au titre de l'ACL afin de contrecarrer les effets négatifs d'une réglementation laxiste des loyers. Le gouvernement fédéral devrait donc envisager de lier les mesures d'aides au logement à des lignes directrices ou à des obligations pour les provinces de mettre en place des lignes directrices sur les augmentations de loyer, afin d'encadrer les augmentations de loyer arbitraires.

4. Faciliter la collecte de données plus abondantes sur les propriétaires, les prix des logements, les modalités d'occupation et les évictions

Pour pouvoir s'attaquer aux effets de la financiarisation du logement en s'appuyant sur des solutions fondées sur des données probantes, les gouvernements doivent recueillir davantage d'informations. Par exemple, on ne sait toujours pas à quel point les SPI demandent des évictions plus souvent que les propriétaires plus modestes. Les interactions du CCDL avec plusieurs locataires et organismes communautaires nous ont permis de dresser un sombre tableau, dans lequel le déplacement est une expérience très réelle pour beaucoup. Toutefois, en l'absence de systèmes de données centralisés, régulièrement mis à jour et accessibles au public, nous devons élaborer des solutions de rechange créatives pour dresser un tableau de cette tendance dans l'ensemble du pays. Nous ne disposons pas non plus d'une image claire du parc immobilier détenu par les grandes entités financières. La saisie et la mise à disposition du public de ces informations exclusives pourraient contribuer à accroître la transparence et la reddition de comptes sur le marché du logement financiarisé.

Étant donné que les provinces et les municipalités ont la responsabilité de consigner divers renseignements relatifs à la propriété et à la location, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les autres ordres de gouvernement pour créer des lignes directrices et des mesures incitatives, afin de développer cette base de données indispensable. Dans le cas contraire, la marge de manœuvre sera limitée pour créer des solutions durables permettant de se prémunir à long terme contre la précarité du logement, l'inabordabilité et la perte de notre parc de logements abordables.

5. Mobiliser les acteurs financiers et les communautés touchées par le droit au logement

Les acteurs de la financiarisation continueront probablement à jouer un rôle prépondérant sur le marché de l'habitation, même si les gouvernements consacrent davantage d'argent au logement. Il est donc important que le gouvernement fédéral sensibilise de manière proactive ces acteurs aux principes du droit à un logement convenable. Étant donné que le gouvernement fédéral s'est lui-même engagé à faire progresser le droit à un logement convenable en signant des traités internationaux et en adoptant la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, il doit tirer parti de son pouvoir de mobilisation pour informer et encourager les grands acteurs financiers à considérer le logement comme un foyer et un droit de la personne fondamentale pour la population.

Enfin, pour faire progresser le droit au logement, il faudra que le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement accordent la priorité aux besoins des personnes les plus touchées par la crise du logement. Ainsi, les expériences des communautés touchées par les effets négatifs de la financiarisation doivent éclairer et influencer les processus d'élaboration des politiques et les améliorations à apporter aux programmes de la Stratégie nationale sur le logement.

Cordialement salutations,



Bahar Shadpour
Directrice des politiques et des communications
Centre canadien du droit au logement (CCDL)