

FÉDÉRATION CANADIENNE DES ASSOCIATIONS DE PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS

MÉMOIRE EN RÉPONSE AU COMITÉ HUMA, 28 juin 2023

La financiarisation des logements expressément construits pour la location

Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire produit conjointement avec la Federation of Rental-Housing Providers of Ontario (FRPO) du 24 mai, la Fédération canadienne des associations de propriétaires immobiliers (FCAPI) représente plus de 15 000 fournisseurs de logements locatifs de toutes tailles, y compris des propriétaires « familiaux », des investisseurs qui possèdent des dizaines d'unités locatives, des grandes sociétés propriétaires, ainsi que des fiducies de placement immobilier (FPI) d'immeubles résidentiels cotées en bourse. Les propriétés des membres de la FCAPI sont situées dans l'ensemble des provinces et territoires du Canada, d'un océan à l'autre.

Dans leurs mémoires et leurs déclarations orales, la défenseure fédérale du logement, ses chercheurs et ACORN (Association of Community Organizations for Reform Now) ont reproché aux propriétaires financiarisés d'avoir augmenté les loyers et d'avoir obligé les locataires à quitter leur logement par le biais d'expulsions, de harcèlement et de motifs comme les rénovations. Certains arguments ont été présentés, selon lesquels les expulsions sont généralisées et qu'elles sont effectuées de façon disproportionnée par les grandes sociétés et les propriétaires financiarisés. À un moment donné, la défenseure s'est même attaquée à l'idée de la propriété par des sociétés.

Divers témoins ont répondu à ces allégations. Christian Szpilfogel a souligné que de nombreux petits fournisseurs de logements locatifs possèdent et exploitent leurs propriétés par l'entremise de sociétés, une structure commerciale courante depuis plus d'un siècle. Il a aussi abordé brièvement le fait que la construction de nouveaux logements coûte cher, ce qui rend les loyers élevés nécessaires pour que le marché privé puisse construire des logements locatifs.

John Dickie a abordé la question de la taille du secteur du logement locatif et a expliqué comment un dollar de loyer est typiquement utilisé, en arrivant à un revenu net avant impôt de 0,08 \$ pour chaque dollar. Il a également mentionné les données de Statistique Canada sur la proportion des expulsions ayant pour motif l'utilisation à des fins personnelles par le propriétaire, la prise de possession par les acheteurs, le non-paiement ou les rénovations. (Ces données figurent ci-dessous.)

Tony Irwin a souligné la nécessité et le coût des réparations majeures effectuées sur les immeubles, ainsi que le fait que les demandes d'augmentations de loyer supérieures au taux légal (ALSTL) pour couvrir le coût des réparations majeures soient limitées en Ontario.

Krish Vadivale a indiqué que les loyers augmentent en grande partie parce que la demande de logements locatifs dépasse l'offre. Il a fait valoir que la solution à la crise du logement est d'augmenter l'offre de logements, et que les moyens d'y parvenir consistent soit à encourager l'offre de nouveaux logements, soit à supprimer ou à réduire les éléments dissuasifs actuels, y compris le risque de résultats négatifs, comme le contrôle du taux d'inoccupation des logements, qui réduirait assurément l'offre.

Steve Pomeroy a également pris la parole, en son nom personnel. M. Pomeroy est un chercheur bien connu dans le domaine du logement qui a tendance à laisser entendre que les politiques gouvernementales ne tiennent pas compte des droits de propriété, et qui n'est pas affilié à la FCAPI. Cependant, son explication – tout à fait indépendante – de la hausse actuelle des loyers est pratiquement la même que celle de la FCAPI. Il a également affirmé que la financiarisation n'est pas un enjeu clé, ni même vraiment un enjeu.

Le 9 juin à 9 h 50 min. 55 sec., en réponse à la suggestion de la députée Kwan d'imposer des coûts hypothécaires plus élevés pour décourager les petits investisseurs d'acheter des propriétés à des fins de location, M. Pomeroy a déclaré : « Certains pays comme l'Australie et le Royaume-Uni utilisent des mécanismes fiscaux pour encourager les petits investisseurs à investir en leur permettant d'amortir leur bien par rapport à leur revenu ou de soustraire la dépréciation de leur revenu imposable. Bien sûr, le défi ici est que si nous voulons avoir un secteur locatif, nous avons besoin d'investisseurs locatifs. »

Le reste du présent mémoire présente des statistiques sur les expulsions, traite des répercussions du resserrement du contrôle des loyers et propose une solution constructive à la pénurie de logements abordables. Il se termine par une observation au sujet d'une solution à la question des ALSTL.

EXPULSIONS

En 2021, Statistique Canada a mené un sondage auprès des locataires pour savoir s'ils avaient été expulsés d'un logement par le passé. Sept pour cent (7 %) des locataires avaient été expulsés à un moment ou à un autre de leur vie. À supposer que la durée de location moyenne est de 10 ans, cela signifie que sept dixièmes de 1 % des locataires sont expulsés chaque année. Autrement dit, 7 locataires sur 1 000.

Statistique Canada leur a ensuite demandé le motif de l'expulsion. Seulement 10 % de toutes les expulsions s'expliquaient par des travaux de démolition, de conversion ou de rénovation majeure. Autrement dit, chaque année, moins d'un locataire sur 1 000 est expulsé pour ces motifs. Exception faite des démolitions – nécessaires pour l'intensification ou de nouvelles lignes de transport en commun – nous pouvons estimer que seulement 1 locataire sur 2 000 est expulsé en raison de rénovations.

Expulsions selon le motif de l'expulsion

Motif	% de toutes les expulsions	Nombre de locataires sur 2 000, par année
Vente du bien immobilier	37 %	5
Utilisation à des fins personnelles par le propriétaire	26 %	3,6
Conflit avec le propriétaire (ou d'autres locataires)	13 %	2
Démolition, conversion ou rénovations	10 %	1,4
Retard dans le paiement du loyer	8 %	1
Total	100 %	14

Source : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-627-m/11-627-m2022046-fra.htm>

Les deux principaux motifs d'expulsion ne s'appliquent pas aux fiducies de placement immobilier (FPI) ni aux sociétés, et sont donc presque entièrement utilisés dans le marché locatif secondaire. Ces motifs s'appliquent à 63 % des expulsions, et ce, même si le marché locatif secondaire ne représente que 40 % de l'offre de logements locatifs. À de très rares exceptions près, une propriété ne peut être reprise que pour l'utilisation à des fins personnelles d'un particulier ou pour qu'un acheteur (qui doit être un particulier) puisse l'occuper. Les FPI et les sociétés ne sont pas responsables d'une part disproportionnellement élevée des expulsions, mais bien d'une part relativement faible de celles-ci.

CONTRÔLE DES LOYERS

La question du contrôle des loyers a été soulevée parce qu'il s'agit d'une solution au prétendu problème de la financiarisation qui fait augmenter les loyers. La défenseure, ses chercheurs et ACORN en ont tous appelé à un resserrement du contrôle des loyers. La présente section traite des répercussions du contrôle des loyers, et plus particulièrement de celles auxquelles on pourrait s'attendre d'un contrôle des loyers plus serré que celui qui prévaut actuellement dans les diverses provinces, en faisant mention des données probantes fournies par Steven Pomeroy et Tony Irwin au nom de la FRPO.

Contexte

Premièrement, le contrôle des loyers résidentiels relève manifestement de la compétence des provinces en vertu de leur pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils à l'intérieur de leurs frontières. Les régimes actuels de contrôle des loyers varient considérablement d'une province à l'autre.

À l'exception des règles concernant la fréquence des augmentations de loyer et la période de préavis pour celles-ci, il n'y a aucun contrôle des loyers en Alberta, en Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador. Le Nouveau-Brunswick a adopté un plafond pour les loyers pendant un an, puis l'a abrogé et l'a remplacé par la possibilité pour un locataire de demander la révision d'une augmentation de loyer (un recours très peu utilisé).

L'Ontario, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont chacune un système de contrôle des loyers qui permet de fixer de nouveau le loyer au niveau du marché lorsqu'un locataire libère un logement et qu'un nouveau locataire s'entend sur un nouveau loyer avec le fournisseur de logements locatifs. (En Ontario, cette règle est appelée « élimination du contrôle des loyers ».) Le Manitoba permet l'élimination du contrôle des loyers vacants dans des circonstances précises, ainsi que la présentation de demandes d'augmentations de loyer supérieures au taux légal (ALSTL) pour les réparations majeures effectuées sur les immeubles. L'Ontario et le Manitoba accordent des exemptions pour les nouvelles constructions locatives.

Le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard ont différentes règles relatives au contrôle des loyers, qui sont généralement plus strictes que celles des quatre autres provinces qui appliquent un contrôle des loyers.

Objectifs et effets du contrôle des loyers

Partout où il est utilisé, le contrôle des loyers sert à protéger les locataires (ou du moins ceux qui renouvellent leur bail) de ce qui est considéré comme des augmentations de loyer excessives. Il a donc pour effet de limiter le revenu de location perçu par les fournisseurs de logements locatifs, ce qui a des conséquences inattendues. Les deux principales conséquences inattendues sont les suivantes :

- le recul de la modernisation des immeubles, qui se traduit par un parc locatif dont la qualité diminue au fil du temps;
- le recul des nouvelles constructions locatives, qui entraîne une offre de logements locatifs plus faible (qu'elle ne le serait sans le contrôle des loyers) au fil du temps.

L'élimination du contrôle des loyers et les ALSTL visent à réduire la première conséquence, mais elles ne l'éliminent pas entièrement.

L'élimination du contrôle des loyers, les ALSTL et les exemptions pour les nouvelles constructions locatives visent à atténuer la deuxième conséquence, mais elles ne l'éliminent pas entièrement. Les

investisseurs craignent avec raison que, si le contrôle des loyers est appliqué, les gouvernements puissent facilement l'étendre pour qu'il s'applique à eux (comme cela a été fait en Ontario en 2017 par un gouvernement qui cherchait désespérément à se faire réélire ou à se hisser au deuxième rang aux prochaines élections). L'utilisation du contrôle des loyers fait en sorte que les investisseurs s'attendent à une plus grande probabilité que le contrôle des loyers s'applique à eux. Pour compenser le risque, les loyers plus élevés sont nécessaires avant que les investisseurs ne fassent construire.

Compromis

Du point de vue de la politique publique, d'importants compromis doivent être pris en considération entre la protection des locataires existants qui renouvellent leur bail et la taille et la qualité de l'offre de logements locatifs à moyen et long terme.

Il est important de noter que la défenseure, ses chercheurs et ses partisans n'abordent pas la question des compromis inhérents au resserrement du contrôle des loyers. Ils disent que les loyers augmentent trop, après quoi ils affirment que les gouvernements devraient mettre fin à ces hausses de loyer en imposant une réglementation stricte. Ils font abstraction des compromis inhérents au resserrement du contrôle des loyers et des conséquences négatives qui découlent de celui-ci. L'approche qui consiste à faire fi des conséquences inattendues, qui sont pourtant bien documentées, augmente considérablement le risque qu'une mauvaise décision de politique publique soit prise.

Par ailleurs, du point de vue de la politique publique, Steve Pomeroy a dit que l'objectif doit être de trouver le juste équilibre (le « point idéal ») entre la protection des locataires existants et le soutien continu d'une saine offre de logements locatifs. Une offre de logements locatifs saine doit être assez importante et croître suffisamment pour répondre à la demande de logements locatifs. L'offre de logements locatifs actuelle doit être modernisée pour maintenir et améliorer sa qualité au fil du temps, à mesure que les normes et les attentes augmentent.

Comme il a été mentionné précédemment, M. Pomeroy a déclaré que les FPI et la financiarisation ne sont pas le principal problème. En réponse à une question de la députée Kwan, il a également refusé de dire que la solution consistait à resserrer le contrôle des loyers. Il a plutôt dit que le contrôle des loyers doit être calibré de manière à assurer un équilibre entre la protection des locataires et une offre de logements locatifs saine.

Trouver le point idéal

De plus, la FCAP soutient qu'il n'y a pas qu'un seul « point idéal » au Canada. À part les différences dans les attitudes des investisseurs et du public entre, par exemple, l'Alberta et l'Ontario ou l'Ontario et le Québec, il y a aussi d'énormes différences dans les économies des diverses collectivités. À tout le moins, les collectivités ont tendance à appartenir à l'un des trois groupes suivants :

- les collectivités dont la croissance de l'emploi et de la population est rapide;
- les collectivités dont la croissance de l'emploi et de la population est modérée;
- les collectivités dont la croissance de l'emploi et de la population est faible (voire négative).

Les dix provinces (et les trois territoires) ont déjà assez de mal à répondre aux différents besoins à l'intérieur de leurs frontières. Il est absolument impossible pour quiconque à Ottawa de déterminer la meilleure combinaison de politiques de contrôle des loyers à l'échelle du Canada. Une telle combinaison standard n'existe pas! Pour s'approcher d'une bonne combinaison dans chaque région, il faut que chaque province puisse faire ses choix en fonction des besoins en matière de logement et des attitudes des investisseurs à l'intérieur de ses frontières.

En réponse à une autre question de la députée Kwan, M. Pomeroy était d'avis que le contrôle des loyers n'est pas la meilleure mesure : « Le contrôle des loyers est très bon pour les locataires, mais [l'industrie] cesser[ait] tout simplement de construire. [...] C'est [contrôle des loyers] un instrument assez peu nuancé. Il est souhaitable de protéger les locataires, et c'est pourquoi il est très important de protéger les locataires en place [qui renouvellent leur bail], mais une réglementation excessive peut aussi avoir des conséquences inattendues. » La FCAPL soutient que la littérature économique indique clairement qu'une réglementation excessive des loyers A DE GRAVES conséquences inattendues.

AIDE AU LOYER POUR LES MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Il existe une solution à la crise du logement actuelle qui a la faveur de la défenseure fédérale du logement, d'ACORN et de la FCAPL. Il s'agit de l'élargissement de l'Allocation canadienne pour le logement, qui a été proposé par l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance. Les prestations de logement transférables sont également une option appuyée avec conviction par les adeptes d'une approche axée sur les droits de la personne en matière de logement, comme Leilani Farha et Kaitlin Schwan, directrice nationale du Women's National Housing and Homelessness Network. Le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique utilisent les prestations de logement transférables depuis des décennies, bien que celles-ci soient limitées par le groupe de personnes admissibles et le montant de l'aide qu'elles fournissent.

Pour la FCAPL, la SCHL et bien d'autres, il est on ne peut plus clair que le Canada a besoin d'une plus grande offre de logements (et surtout de logements locatifs). En outre, le Canada a besoin d'un meilleur soutien financier pour que les ménages à faible revenu puissent se payer le logement dont ils ont besoin. Pour des raisons pratiques, la plupart des ménages à faible revenu louent un logement et, chaque année, la plupart d'entre eux le louent sur le marché locatif privé.

En raison des coûts de construction et d'exploitation des logements, les ménages à faible revenu n'ont pas les moyens de s'offrir le logement dont ils ont besoin en y consacrant 30 % de leurs (faibles) revenus. Ils doivent soit gagner un revenu plus élevé, ou soit recevoir une aide financière spéciale pour couvrir une partie de leurs coûts de logement. Cette aide financière peut prendre la forme du loyer fondé sur le revenu (habituellement fourni par des subventions gouvernementales aux fournisseurs de logements communautaires ou aux fournisseurs de logements privés, appelées « suppléments au loyer » en Ontario) ou de paiements versés aux personnes à faible revenu, généralement appelés « prestations de logement transférables » ou « prestations de logement ».

La façon pour le gouvernement fédéral de réagir le plus rapidement et avec le plus de contrôle à la crise du logement serait grâce à un élargissement de l'Allocation canadienne pour le logement entièrement financé par lui, comme le propose l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance (ACMFI). Le président-directeur général de l'ACMFI, Tim Richter, a pris la parole à l'audience du Comité HUMA le 6 juin.

Les prestations de logement transférables (comme l'Allocation canadienne pour le logement) sont un excellent moyen d'aider les personnes ayant des besoins en matière de logement, car elles :

- favorisent l'autonomie des locataires;
- permettent aux locataires de déménager, sans les y obliger; et
- peuvent être versées rapidement à n'importe quel groupe déterminé de personnes vulnérables, ou aux personnes à faible revenu en général.

Utiliser les prestations de logement transférables pour régler la question des ALSTL

Entre autres questions, les défenseurs des locataires sont particulièrement préoccupés par les augmentations de loyer attribuables aux ALSTL. Pourtant, comme il est expliqué aux pages 4 et 5 du mémoire conjoint de la FCAP et de la FRPO, les ALSTL sont essentielles pour financer la modernisation du parc locatif actuel.

Pour les locataires dont les revenus ont récemment augmenté au rythme de l'inflation, les ALSTL ne devraient pas être particulièrement préoccupantes. Étant donné que les lignes directrices sur le contrôle des loyers des diverses provinces accusent un retard par rapport à l'inflation, ces locataires sont en avance. Ils ont une capacité de revenu qui leur permet de payer des ALSTL pendant plusieurs années aux plafonds autorisés en Ontario et en Colombie-Britannique.

Une utilisation intelligente d'un élargissement partiel des prestations de logement consisterait à soutenir les locataires à faible revenu dont les revenus n'ont pas suivi l'inflation et qui ont désormais de la difficulté à payer leur loyer à cause des ALSTL. Une telle utilisation des prestations de logement élargies permettrait d'atteindre trois objectifs importants :

- veiller à ce qu'aucun locataire ne soit expulsé de son logement à cause des ALSTL;
- cibler l'aide de façon précise afin que les locataires qui ont les moyens de payer les améliorations des immeubles les paient, mais que ceux qui n'en ont pas les moyens n'aient pas à le faire;
- veiller à ce que les fournisseurs de logements locatifs aient les moyens d'effectuer les réparations majeures et les travaux de modernisation, ce dont de nombreux immeubles locatifs ont besoin.

CONCLUSION

La FCAP soutient que le Comité devrait conclure que :

- la financiarisation du logement n'est pas un problème grave;
- le resserrement du contrôle des loyers n'a pas été justifié;
- aucune taxe, nouvelle ou spéciale, ne devrait s'appliquer à la rénovation des immeubles ou des logements;
- le gouvernement devrait encourager l'augmentation de l'offre de logements locatifs par tous les types de fournisseurs de logements locatifs, notamment en prenant des mesures pour réduire les coûts de construction de logements locatifs par les moyens suivants :
 - supprimer la TPS/TVH sur la construction de logements locatifs
 - augmenter le taux de DPA et permettre que cela entraîne des pertes pouvant être portées en déduction d'un autre revenu
- l'Allocation canadienne pour le logement devrait être considérablement élargie;
- toute nouvelle politique devrait être examinée attentivement, en fonction de données probantes solides et impartiales, avant d'être adoptée.

Fédération canadienne des associations de propriétaires immobiliers

Présenté par Tony Irwin, président par intérim