

## POLITIQUES ET PROGRAMMES RELATIFS AU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ : ÉTUDE SUR L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

### Introduction

Le secteur locatif privé est un élément essentiel du système canadien du logement, offrant de l'hébergement à près du tiers des ménages. Depuis deux décennies, les sommes investies pour préserver ou accroître le parc de logements locatifs du secteur privé ne cessent de diminuer par rapport aux niveaux historiques, soulevant des préoccupations quant à l'avenir du secteur locatif et à la vigueur du système du logement en général.

### Objectifs et méthode

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a commandé ce rapport de recherche dans le but d'étudier comment différents pays en sont venus à adopter des politiques et programmes destinés à améliorer la qualité, à accroître l'approvisionnement et à prolonger la durée du parc de logements locatifs privés. L'étude a porté sur les récentes tendances de même que sur les politiques et programmes en place depuis 1990 dans 10 pays répartis entre l'Europe, la Scandinavie, le littoral du Pacifique et l'Amérique du Nord.

Une typologie des politiques a été élaborée comme cadre de référence pour l'analyse fondée sur trois catégories d'interventions ou de mesures :

- des mesures fiscales (y compris l'amortissement, les exemptions fiscales, les crédits d'impôts et les fonds d'investissement à incidence fiscale);
- les mesures subventionnelles (y compris les prêts à taux préférentiels et les subventions);
- les mesures facilitatrices (y compris la déréglementation et l'assurance prêt hypothécaire).

L'étude a été centrée sur les programmes d'envergure et les grandes politiques, principalement à l'échelle nationale; elle n'a pas porté sur les politiques municipales ou de planification de moindre envergure, généralement élaborées et mises en place au palier local.

Un cadre d'évaluation a permis d'obtenir des réponses à cinq questions pour chacun des pays étudiés :

1. Qu'est-ce qui a poussé à instaurer la mesure et les conditions à l'appui de l'initiative sont-elles pertinentes à la situation qui prévaut au Canada à la fin des années 1990?
2. Quel était l'objectif visé par la mesure? À quel point l'objectif a-t-il été atteint?
3. La démarche a-t-elle donné lieu à des répercussions inattendues ou secondaires et quelles sont les leçons que le Canada peut en tirer?
4. Quelle a été la durée du programme et de quel niveau de financement bénéficiait-il? A-t-on réévalué ces deux éléments au cours de l'initiative?
5. La mesure est-elle toujours en vigueur aujourd'hui? A-t-elle subi des modifications? Dans l'affirmative, de quelle manière? Si elle n'a plus cours, pourquoi a-t-elle été abandonnée?

Des profils détaillés, établis par pays, mettent les réponses en évidence.

### Résultats

Le rôle et la taille du secteur locatif résidentiel privé varient largement parmi les pays étudiés. Le Royaume-Uni et la Finlande disposent des plus petits secteurs privés, constituant environ 10 % du parc total, alors que l'Allemagne a le plus important puisque sa part atteint 47 %. Dans les autres pays, le secteur locatif privé représente entre le quart et le tiers du parc.



Dans la plupart des pays, le parc locatif privé représentait, dans la période d'avant-guerre, plus de la moitié du parc immobilier de chaque pays. De 1945 à 1970, la politique du logement s'est concentrée sur d'importantes initiatives de construction, en mettant l'accent sur les logements publics ou sociaux et l'accèsion à la propriété, ce qui a entraîné la diminution de la taille et de l'importance du secteur locatif privé.

Depuis les années 1970, le parc de logements locatifs d'initiative privée a continué de diminuer par rapport à l'ensemble du parc et ce, dans tous les pays, à l'exception de l'Allemagne et du Japon.

Au départ, cette diminution de taille était attribuable à la forte production de logements sociaux et de logements pour accédants à la propriété; la production de logements locatifs privés s'est poursuivie, mais a été éclipsée par les deux autres secteurs du logement.

Depuis les années 1980, la contraction du secteur locatif privé traduit un autre phénomène : l'affaiblissement de la demande à l'égard du logement locatif, attribuable à la situation démographique et à des taux d'intérêt hypothécaire qui n'ont jamais été aussi bas, a pour effet de rendre plus abordable l'accèsion à la propriété et d'inciter le consommateur à se tourner vers ce mode d'occupation.

Outre l'affaiblissement de la demande effective, la cause fondamentale des investissements limités dans le secteur locatif privé de presque tous les pays est le manque de rendement compétitif du capital investi, particulièrement à la lumière des risques que comportent les investissements dans le secteur locatif.

Alors que la taille relative du secteur locatif privé a diminué dans la plupart des pays à l'étude, tout comme la viabilité économique de l'aménagement de logements locatifs privés, il y a eu, en contrepartie, très peu de politiques qui ont été instaurées.

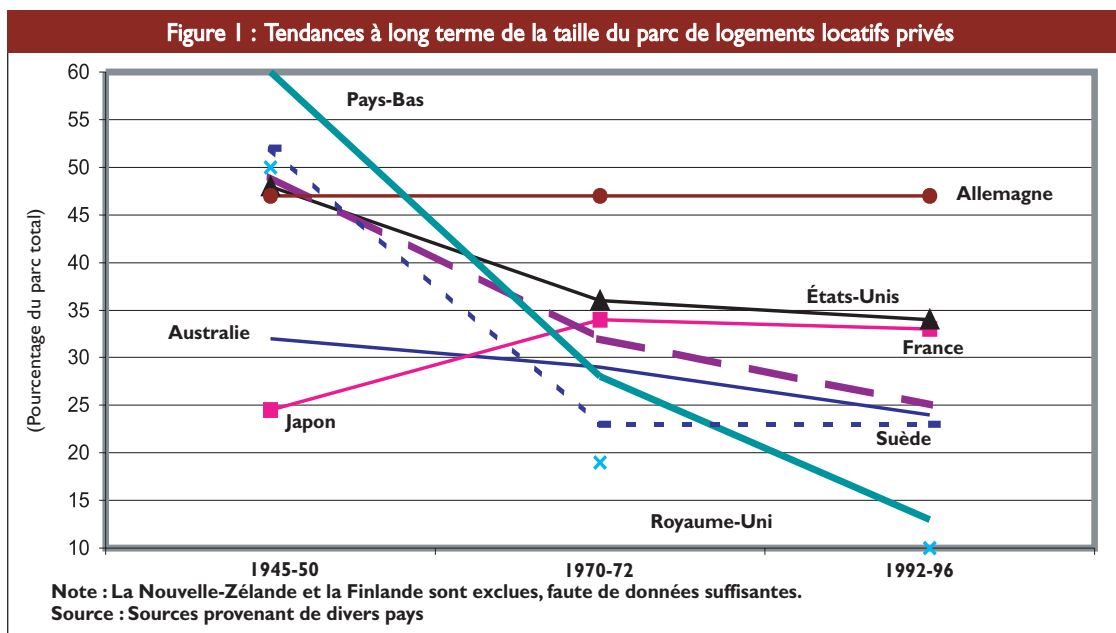
La conclusion générale que l'on peut tirer de la recherche des politiques et programmes dans d'autres pays, c'est que la vigueur du secteur locatif privé n'est pas vraiment considérée comme un enjeu de première importance. Le gouvernement a plutôt décidé de laisser agir les forces du marché et l'attrait sous-jacent des investissements détermine le niveau et le type de production et de réhabilitation de logements locatifs privés.

La figure 2 donne un aperçu des démarches entreprises dans chaque pays. La plupart des mécanismes fiscaux ou subventionnels ont été hérités de périodes d'intervention antérieures, très peu de mécanismes de ce genre ayant été mises en application au cours de la dernière décennie.

Certains pays ont conservé ou modifié des programmes qui existaient déjà avant les années 1980, mais, à part les incitatifs fiscaux en vigueur au Royaume-Uni (et dans une moindre mesure, les fonds immobiliers en Finlande), aucun n'a lancé de nouveaux programmes d'importance axés sur le secteur locatif privé.

Les principales politiques instaurées ont surtout pris la forme de mesures facilitatrices, notamment la déréglementation des loyers, et l'on espérait qu'elles suscitent de meilleures occasions de profitabilité et favorisent ainsi les investissements.

Certains pays ont revu leurs politiques fiscales de portée générale et la situation a eu des répercussions parfois favorables, parfois négatives sur le secteur locatif.



**Figure 2 :**  
**Résumé des mesures d'intervention\***

	Mesures fiscales	Subventions	Mesures facilitatrices/ réglementation
Royaume-Uni	✓		✓
Suède		✓	✓
Finlande	✓		✓
France	✓	✓	✓
Allemagne	✓	✓	✓
Pays-Bas	✓	✓	✓
États-Unis	✓		✓
Australie	✓		
Nouvelle-Zélande	✓		✓
Japon		✓	

\* Politiques en vigueur depuis 1980, qui pourraient très bien ne plus avoir cours en 1998.

## Déréglementation

La déréglementation du secteur locatif a eu des effets profonds. L'étude a toutefois permis de découvrir que la déréglementation (réduction ou élimination progressive du contrôle des loyers) s'imposait, mais qu'elle ne suffisait pas à elle seule à favoriser les investissements privés dans la production ou la réhabilitation de logements locatifs. Par la même occasion, les incitatifs fiscaux à eux seuls ont été jugés moins qu'efficaces dans les cas où persistait un niveau quelconque de réglementation des loyers.

## Mesures fiscales

Presque tous les pays ont également eu recours à des mesures fiscales à un moment donné, en général dans le but d'améliorer les investissements grâce à des taux de rendement après impôts plus intéressants sur les investissements locatifs.

Au cours des années 1990, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France et l'Allemagne ont instauré des réformes fiscales pour rendre plus intéressants les investissements dans les nouveaux logements locatifs privés. Les quatre pays ont eu recours à l'amortissement comme outil d'intervention et autorisent à déduire, du revenu d'autres provenances, les pertes subies à l'égard des propriétés locatives.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, les taux et périodes d'amortissement sont moindres qu'en France et en Allemagne. Par contre, les deux pays du Pacifique Sud ne disposent d'aucune réglementation des loyers, de sorte que les déductions pour amortissement ne sont pas requises pour d'abord surmonter ce que les investisseurs

pourraient considérer comme effets défavorables des marchés réglementés. Dans les deux exemples européens, il aurait peut-être fallu que le taux d'amortissement soit plus élevé pour surmonter la perception d'effets défavorables de la réglementation des loyers.

Aux États-Unis, la tendance a vacillé entre les mesures fiscales qui ont directement favorisé la production de logements locatifs de 1981 à 1986 (en particulier, grâce à l'amortissement accéléré) et la réforme qui supprimait ces avantages et rendait par le fait même les investissements dans le logement locatif beaucoup moins intéressants, en 1986. Une mesure compensatoire a subsisté sous forme de crédits d'impôts consentis à l'égard des logements abordables destinés aux ménages à faible revenu. Ces dispositions ne s'adressent toutefois qu'aux promoteurs ciblant les ménages à faible revenu.

## Subventions directes

Seulement trois pays ont eu recours aux subventions directes : les Pays-Bas accordent des subventions d'immobilisations peu élevées (qui ont remplacé le régime de subventions à long terme qui avait cours auparavant), mais même le nouveau programme a été abandonné en 1995, alors que le Japon et la Suède subventionnent les taux d'intérêt. Dans ces deux pays, les subventions sont une mesure héritée des décennies précédentes, car elles n'ont pas été mises en application comme outil d'intervention pour relancer les investissements qui ont diminué ces derniers temps. De plus, elles n'étaient pas exclusive au secteur locatif privé, puisqu'elles visaient en même temps la production de logements pour accédants à la propriété. La Suède procède actuellement à l'élimination progressive des subventions de taux d'intérêt.

La France et l'Allemagne consentent des prêts subventionnés auxquels sont admissibles les propriétaires-bailleurs du secteur privé. L'admissibilité est toutefois liée à l'aménagement de logements s'adressant aux ménages à faible revenu, si bien que les loyers sont soumis à une réglementation et maintenus bien en-deçà de ceux du marché.

## Résumé de l'expérience internationale

L'étude révèle qu'il est extrêmement difficile, et peut-être trompeur, d'isoler l'incidence d'une seule initiative stratégique. Le contexte précis ayant motivé la mise en vigueur d'une mesure d'intervention ou d'un programme, et l'interaction dynamique avec les autres politiques influent nettement sur le dénouement suscité par l'initiative précise à l'étude.

La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent être les seuls pays à avoir conservé un milieu d'investissement sain, sans l'apport de subventions directes. Ni l'un ni l'autre pays ne soumettent les loyers à une réglementation quelconque, mais les deux autorisent l'amortissement et la déduction des pertes locatives (y compris les pertes comptables autres qu'en espèces, dues à l'amortissement) des revenus d'autres provenances.

L'Allemagne, et dans une moindre mesure, la France, ont maintenu certains niveaux de réhabilitation et de production de logements neufs, bien que les incitatifs à l'investissement offerts dans ces deux pays soient quelque peu plus généreux que ceux des pays du Pacifique Sud étudiés. On en conclut que dans les nations européennes, un régime résiduel de réglementation des loyers a fait augmenter le besoin de mesures incitatives compensatoires. Pour être intéressant, un investissement doit d'abord surmonter les effets de la réglementation, ce qui impose un certain degré de risque, réel ou perçu, et peut supprimer les niveaux de loyer.

Cela fait ressortir que la condition préalable aux investissements privés ne réside pas dans une seule politique, mais dans un équilibre critique parmi une gamme de mesures : subventions, mesures fiscales, réglementation et mesures facilitatrices.

## Leçons pour le Canada

La conclusion la plus frappante, c'est que des variantes de presque toutes les politiques adoptées par d'autres pays ont, à un moment donné au cours des deux dernières décennies, été employées et évaluées au Canada.

De toute évidence, d'autres pays n'ont pas découvert de panacée pour favoriser la production ou la réhabilitation du parc de logements locatifs privés.

Le Canada a utilisé, à différentes occasions, les prêts à faible taux d'intérêt, les subventions d'exploitation sous forme de prêts exempts d'intérêt ou de subventions destinées à accroître le taux de rendement des investissements, des mesures fiscales favorables, dont l'amortissement accéléré et les fonds d'investissement à incidence fiscale (dans la mesure où les dispositions fiscales favorisaient la syndication).

Sur le plan de la réglementation des loyers, de nombreuses provinces ont déjà amorcé la déréglementation ou assoupli leurs lignes de conduite, ou sont en voie de le faire.

Le seul mécanisme employé dans les dix autres pays, mais qui n'a pas encore été essayé au Canada est celui des obligations exemptes d'impôts (comme c'est le cas aux États-Unis) qui visent à encourager les dépenses destinées à améliorer ou à augmenter le parc de logements.

**Directeur de projet :** David Metzak

**Rapport de recherche :** Politiques et programmes relatifs au secteur locatif privé : Étude sur l'expérience internationale

**Consultants de recherche :** Steve Pomeroy, Focus Consulting, Ottawa, Greg Lampert, Economic Consultant, Toronto, Kathleen Mancor, Kathleen Mancor Consulting, Vancouver

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée ci-après.

## Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et à en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation  
Société canadienne d'hypothèques et de logement  
700, chemin de Montréal  
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : | 800 668-2642

Télécopieur : | 800 245-9274

**NOTRE ADRESSE SUR LE WEB :** [www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche](http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche)