



LA PÉNURIE DE LOGEMENTS LOCATIFS AU CANADA

Philippe Le Goff
Division de l'économie

Le 24 mai 2002

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| SOMMAIRE..... | 1 |
| INTRODUCTION | 1 |
| LA CONJONCTURE RÉCENTE DES MARCHÉS DE L'HABITATION AU CANADA..... | 2 |
| A. Le marché de l'habitation se moque du ralentissement économique..... | 2 |
| B. L'envers de la médaille : la hausse des prix et la rareté des logements disponibles..... | 3 |
| LA CONJONCTURE ACTUELLE SUR LES MARCHÉS DES LOGEMENTS LOCATIFS AU CANADA..... | 3 |
| LES CAUSES DE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS LOCATIFS..... | 5 |
| A. L'effritement des incitatifs fiscaux fédéraux à l'investissement dans le logement locatif neuf au Canada | 5 |
| 1. L'impôt sur le revenu et la taxe sur les produits et services (TPS)..... | 6 |
| 2. L'imposition des gains en capital | 7 |
| 3. La déduction pour amortissement..... | 7 |
| B. Les impôts fonciers et les redevances d'aménagement | 8 |
| C. Les taux d'intérêt et les véhicules d'investissement concurrents | 8 |
| D. La réglementation et le contrôle des loyers | 9 |
| E. L'essor du marché de la copropriété..... | 10 |
| F. Le gouvernement fédéral et le logement social | 11 |
| LE PROGRAMME DE LOGEMENTS ABORDABLES..... | 13 |
| EFFICACITÉ COMPARÉE DES MÉCANISMES DE SUBVENTIONS EN MATIÈRE D'AIDE AU LOGEMENT : L'AIDE À LA PERSONNE COMPARATIVEMENT À L'AIDE À LA CONSTRUCTION | 15 |
| A. Les avantages de l'aide à la construction..... | 15 |
| B. Les désavantages de l'aide à la construction | 15 |
| C. Les avantages de l'aide à la personne | 16 |
| D. Les désavantages de l'aide à la personne..... | 16 |
| E. Une approche équilibrée et stratégique..... | 16 |

| | Page |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| DISCUSSION..... | 17 |
| CONCLUSION..... | 18 |
| ANNEXE I : LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE DE LOGEMENT : D'ABORD L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ | |
| ANNEXE II : LA PROBLÉMATIQUE DU MARCHÉ SECONDAIRE | |
| ANNEXE III : LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX D'AIDE AU LOGEMENT LOCATIF DEPUIS 50 ANS | |
| ANNEXE IV : QUELQUES GRANDS INDICATEURS DU MARCHÉ DU LOGEMENT AU CANADA | |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PÉNURIE DE LOGEMENTS LOCATIFS AU CANADA

SOMMAIRE

Le Canada connaît actuellement une pénurie de logements locatifs, notamment de logements abordables. Cette pénurie est due à la hausse importante de la demande de logements, mais aussi à l'environnement économique et fiscal dans lequel évoluent les promoteurs et les constructeurs de logements. Les solutions à cette pénurie devront sans aucun doute passer par une bonification des incitatifs à la création de nouveaux logements locatifs et, peut-être à court terme, par une intervention directe de l'État visant à répondre aux besoins spécifiques que le marché ne peut satisfaire dans un contexte de rentabilité.

INTRODUCTION

Le logement constitue un élément fondamental de la vie de la grande majorité des ménages partout dans le monde. Les Canadiens ne font pas exception à cette règle. Réputés comme étant parmi les mieux logés au monde, ils consacrent environ 19 p. 100 de leurs revenus bruts au logement. Il s'agit de leur dépense principale après les impôts personnels⁽¹⁾.

Aujourd'hui, la question de la pénurie de logements locatifs abordables fait de nouveau les manchettes à la grandeur du pays. Toutefois, contrairement à la situation qui existait il y a quelques années, la rareté actuelle des logements locatifs n'est plus simplement conjoncturelle mais bien structurelle.

Lorsqu'on examine le fort mouvement d'accession à la propriété des dernières années, on peut déduire que ce phénomène a soustrait de la population locataire les ménages les mieux nantis et fait en sorte que les ménages locataires ont aujourd'hui des revenus plus faibles qu'il y a vingt ans. Il semble donc que les locataires sont en moyenne moins fortunés

(1) Enquête sur les dépenses des ménages 2000, Statistique Canada.

aujourd'hui qu'hier, tout en faisant face à des conditions plus difficiles pour se loger. Cette situation interpelle les pouvoirs publics et l'industrie quant à la capacité du marché de l'habitation de s'autoréguler pour répondre aux besoins de tous les citoyens dans le cadre actuel du système de logement canadien.

Dans le présent document, nous analysons les causes de la rareté actuelle de logements locatifs au Canada. Après avoir, dans une première partie, passé en revue l'état des lieux et la conjoncture récente des marchés de l'habitation en général et des marchés locatifs en particulier, nous nous penchons, dans une deuxième partie, sur les facteurs qui sont à la source de la pénurie actuelle de logements locatifs. Ensuite, dans une troisième partie, nous examinons les programmes et les mécanismes de subventions en matière d'aide au logement. Enfin, dans une série d'annexes, nous traitons de la problématique du marché locatif secondaire et des grandes orientations de la politique fédérale actuelle en matière de logement puis nous procédons à un survol descriptif des initiatives fédérales récentes et passées dans le domaine de l'aide au logement locatif abordable.

LA CONJONCTURE RÉCENTE DES MARCHÉS DE L'HABITATION AU CANADA

A. Le marché de l'habitation se moque du ralentissement économique

Le Canada connaît un boom immobilier qui tranche avec le ralentissement économique observé en 2001. Ainsi, en février 2002, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) annonçait que le taux annuel des mises en chantier en données désaisonnalisées avait atteint 204 000 logements en janvier 2002, soit leur plus haut niveau depuis mai 1990. En 2001, le niveau des mises en chantier au Canada (162 733 logements) a bondi de 7,3 p. 100 par rapport à 2000, une performance inégalée depuis 1992.

Parallèlement à la robustesse de la construction résidentielle neuve au Canada, les transactions sur les marchés de la revente de maisons au Canada atteignent des niveaux records. Selon les données de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI), il y a eu 340 458 ventes de maisons au Canada en 2001, soit une augmentation annuelle de 14 p. 100. En fait, la seule chose qui semble maintenant pouvoir infléchir la croissance des transactions de revente sur les marchés canadiens de l'habitation est la rareté croissante de maisons à vendre (inscriptions), particulièrement dans les segments de marché les plus abordables. La forte demande exerce évidemment une pression à la hausse sur les prix. En 2001, le prix de revente moyen a augmenté de 4,8 p. 100, soit près de deux fois le taux annuel d'inflation (2,6 p. 100) mesuré par l'IPC.

Les facteurs fondamentaux à la source de cette effervescence des marchés de l'habitation sont multiples. Le plus important demeure sans doute la conjoncture économique favorable au cours de la période 1998-2000. Celle-ci fut caractérisée par une forte création d'emplois, une hausse du revenu disponible des ménages et le niveau des taux hypothécaires le plus faible en 40 ans. Ces trois éléments, auxquels s'ajoutent des facteurs démographiques, soutiennent la formation de ménages et la demande de logement.

B. L'envers de la médaille : la hausse des prix et la rareté des logements disponibles

La vitalité des marchés de l'habitation au Canada est un signe de prospérité. La vigueur de ce secteur économique contribue à la croissance de l'économie nationale et à l'enrichissement collectif.

Pour les ménages qui n'ont pas bénéficié suffisamment de la croissance économique des dernières années pour amasser un patrimoine financier capable de leur permettre d'accéder à la propriété, la croissance des marchés de l'habitation prend la forme d'une hausse des loyers et d'une rareté sans précédent de logements abordables. Par le fait même, ils doivent consacrer plus de ressources pour se loger ou opter pour un logement de moindre qualité.

D'ailleurs, la forte hausse de l'accession à la propriété est en partie stimulée par la pénurie actuelle de logements locatifs dans la majorité des régions métropolitaines. Les ménages locataires les plus à l'aise financièrement accèdent à la propriété pour réaliser un rêve, répondre à leurs besoins et à leurs aspirations, mais aussi pour échapper à la contrainte posée par l'offre limitée de logements locatifs disponibles et à la hausse des loyers.

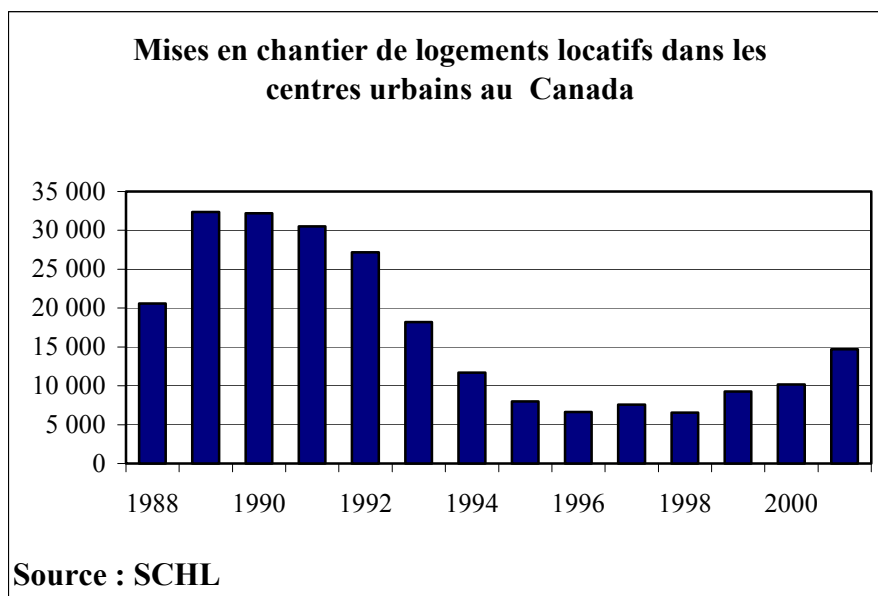
LA CONJONCTURE ACTUELLE SUR LES MARCHÉS DES LOGEMENTS LOCATIFS AU CANADA

Selon les données de la SCHL rendues publiques en novembre 2001, le taux d'inoccupation est de 1,1 p. 100 en moyenne dans les 26 régions métropolitaines canadiennes, un niveau plancher jamais atteint auparavant. Dans les grandes régions métropolitaines telles que Montréal, Toronto, Ottawa-Gatineau, le taux d'inoccupation des logements locatifs se situe sous le barre de 1 p. 100. L'enquête sur les logements locatifs de la SCHL porte sur les appartements et les maisons en rangée locatifs d'initiative privée situés dans des immeubles de trois unités et plus dans les centres urbains de 10 000 habitants et plus.

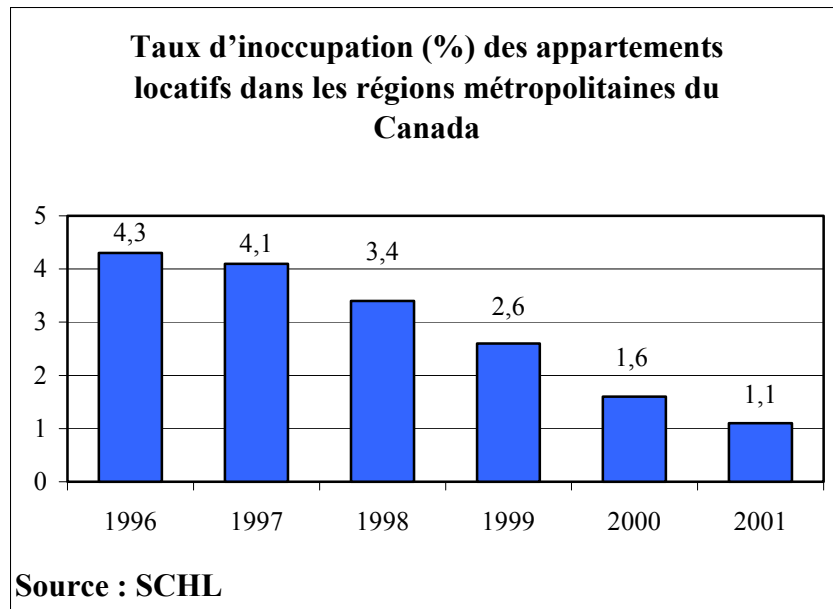
Toujours selon le relevé annuel des loyers effectué par la SCHL, les hausses du loyer moyen d'un appartement de deux chambres à coucher, pour la période d'un an se terminant en octobre 2001, ont varié de 0,2 p. 100 à Sudbury, à 8,8 p. 100 à Edmonton. Pour sa part, Calgary a enregistré une hausse de 5,8 p. 100. À Gatineau, Saint John, Toronto, St. Catharines, Ottawa, London et St. John's, les loyers ont été majorés de plus de 4 p. 100. C'est encore Toronto qui affiche le loyer moyen le plus élevé pour un appartement de deux chambres (1 027 \$); viennent ensuite Vancouver (919 \$) et Ottawa (914 \$). En revanche, les loyers les plus bas ont été enregistrés à Trois-Rivières (419 \$) et à Sherbrooke (446 \$).

La hausse des loyers reflète le niveau de rareté relatif des logements mais aussi la présence ou l'absence de mécanismes de contrôle des loyers.

Malgré la hausse des loyers et la baisse de l'inoccupation, la construction de logements locatifs est en baisse au Canada. Les constructeurs préfèrent miser sur des produits pour propriétaires-occupants et des logements en copropriété qui s'écoulent rapidement et entraînent une marge de profit plus importante. Par exemple, alors que plus de 30 000 logements locatifs étaient mis en chantier chaque année dans les années 1970 en Ontario, ce nombre est tombé à environ 2 000 à la fin des années 1990⁽²⁾.



(2) Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).



LES CAUSES DE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS LOCATIFS

La pénurie de logements locatifs tient essentiellement aux facteurs suivants :

- Chute de la construction de nouveaux logements locatifs par le secteur privé en raison de la faible rentabilité.
- Diminution importante de la construction de logements sociaux par les trois niveaux de gouvernement.
- Hausse de la formation de ménages en raison de la croissance de l'immigration et de l'économie entre 1998 et 2000.

A. L'effritement des incitatifs fiscaux fédéraux à l'investissement dans le logement locatif neuf au Canada

Pour qu'il y ait promotion immobilière dans le marché locatif, les entrepreneurs-promoteurs et les investisseurs à long terme doivent bénéficier d'un rendement suffisant sur leur investissement.

Qui plus est, l'existence d'un écart suffisant entre le rendement obtenu par le constructeur-promoteur et celui de l'investisseur est un des principaux facteurs d'incitation à

l'aménagement de nouveaux logements locatifs⁽³⁾. Lorsque seul l'investisseur à long terme bénéficie d'un rendement suffisant, la demande d'acquisition de nouveaux logements locatifs est grande et les acquéreurs éventuels nombreux, comme c'est le cas actuellement. Par contre, les entrepreneurs-promoteurs ne sont pas intéressés à construire des logements locatifs car le rendement offert est insuffisant.

Le resserrement des règles d'imposition fédérales est l'un des facteurs à l'origine du déclin de la promotion immobilière dans le secteur locatif. À partir de 1972, en réponse aux allégations voulant que le régime fiscal encourage la spéculation, le gouvernement fédéral a apporté une série de modifications touchant les logements locatifs. La réforme fiscale du gouvernement a limité l'utilisation des « pertes théoriques » au chapitre de la déduction pour amortissement (DPA) afin de protéger les revenus d'autres sources. Elle a également interdit la « mise en commun » des éléments d'actif qui permettait aux propriétaires de logements locatifs d'éviter le recouvrement de la DPA au moment de la cession d'un bien immobilier en achetant un autre immeuble avec le produit. Pendant les années qui ont suivi, le gouvernement a apporté d'autres changements à ses règles d'imposition, notamment pour limiter les déductions initiales des coûts périphériques, réduire le taux de la DPA et restreindre le recours aux abris fiscaux locatifs exploités en consortium.

Le lecteur trouvera ci-après une description des principaux éléments du régime fiscal fédéral⁽⁴⁾ pour lesquels le resserrement des règles au cours des dernières décennies a contribué au déclin graduel de l'investissement privé dans le logement locatif.

1. L'impôt sur le revenu et la taxe sur les produits et services (TPS)

Le régime fédéral actuel d'imposition du revenu a d'importantes répercussions sur l'investissement dans le secteur locatif et est l'un des principaux déterminants du niveau d'investissement de l'entreprise privée dans ce secteur. Dans les années 1960 et 1970, le régime préférentiel d'imposition en vigueur dans le secteur locatif et l'absence de la TPS ont favorisé l'aménagement de la grande majorité du parc actuel de logements locatifs.

(3) Ernst & Young, *Analyse comparative du financement des biens immobiliers*, document préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Toronto, mai 2001.

(4) Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, *L'offre de logements locatifs à prix abordable : Dynamique du marché et recommandations pour stimuler la nouvelle construction*, Rapport provisoire du groupe de travail sur l'offre de logements, mai 2001, p. 14-15.

2. L'imposition des gains en capital

À l'heure actuelle, 50 p. 100 des gains en capital provenant de la vente d'un immeuble locatif doivent être inclus dans le calcul du revenu aux fins d'impôt. Avant la réforme fiscale de 1972, les gains en capital provenant de la vente d'un immeuble locatif n'étaient pas imposables. Après 1972, cependant, le gouvernement a décidé d'inclure dans les revenus imposables 50 p. 100 des gains en capital réalisés, pour ensuite faire passer cette proportion à 66,67 p. 100 en 1988 et à 75 p. 100 en 1990. Le budget fédéral de 1999 a réduit cette proportion à 66,67 p. 100, qui est depuis revenue à 50 p. 100 à la suite du mini-budget d'octobre 2000.

En 1985, le gouvernement fédéral accordait aux particuliers une exonération cumulative des gains en capital de 20 000 \$ avec l'intention de l'augmenter graduellement pour la porter à 500 000 \$ en 1990. Au lieu de cela, le niveau d'exonération a plafonné à 100 000 \$ en 1987 pour ensuite être aboli complètement en 1994. Durant sa courte vie, cette exonération a procuré un incitatif aux petits investisseurs et entraîné une hausse du nombre de logements locatifs sans destination particulière (p. ex., copropriétés louées par leurs propriétaires) disponibles sur le marché.

3. La déduction pour amortissement

La déduction pour amortissement (DPA) permet à l'investisseur de considérer l'amortissement de son immeuble comme une dépense et, dans la plupart des cas, de le déduire à un taux plus élevé que l'amortissement réel. La DPA peut toutefois être recouvrée au moment de la vente de l'immeuble si le prix de vente excède la valeur comptable nette de l'immeuble. La DPA est une mesure intéressante en ce sens qu'elle peut être considérée comme une sorte de prêt sans intérêt jusqu'au moment de la vente de l'immeuble.

Depuis 1981, seules les entreprises du domaine de l'immobilier peuvent utiliser leurs pertes au chapitre de la DPA pour protéger des revenus d'autres sources. Avant la réforme fiscale de 1972, cette mesure s'appliquait à tous les investisseurs du secteur locatif. Maintenant, les particuliers qui investissent dans le secteur locatif peuvent se prévaloir de la déduction pour amortissement dans le but de compenser les revenus tirés du bien immobilier seulement, mais non d'autres sources.

B. Les impôts fonciers et les redevances d'aménagement

Dans plusieurs municipalités, les impôts fonciers, qui correspondent habituellement à environ 20 p. 100 du loyer, ont d'importantes répercussions sur le rendement du capital investi dans des logements locatifs. Malgré certaines réformes de la fiscalité foncière, les propriétaires d'ensembles de logements locatifs paient des impôts plus élevés comparativement à ceux des copropriétés et d'autres logements de propriétaires-occupants dans plusieurs provinces⁽⁵⁾.

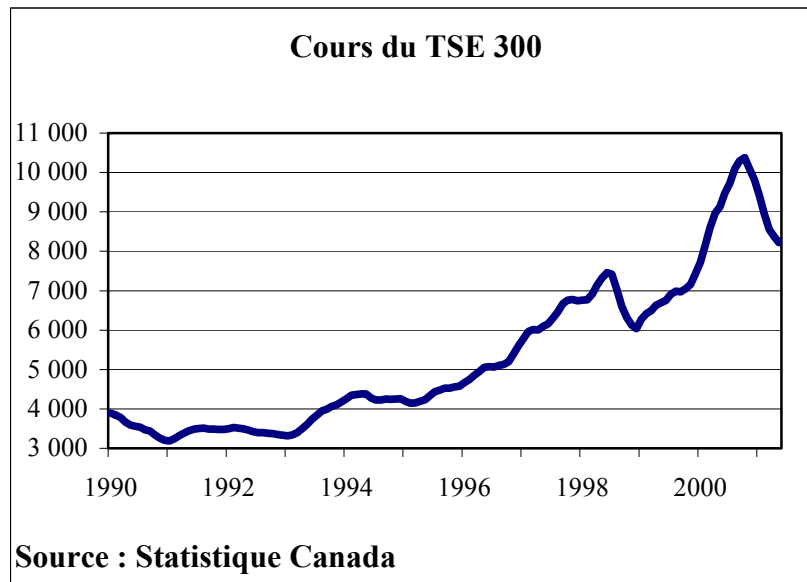
Dans plusieurs municipalités, les redevances d'aménagement, dont le but est de procurer aux municipalités une source de financement pour les infrastructures supplémentaires requises pour desservir les nouveaux logements, ont aussi eu un grand impact sur la dynamique économique du marché locatif. Cette forme de taxation a fait augmenter les coûts de construction des logements. Dans le cas des logements locatifs, l'écart entre d'une part, le niveau des loyers nécessaire à l'atteinte du seuil de rentabilité par les promoteurs et d'autre part, le loyer du marché et la capacité de payer des locataires a ainsi augmenté proportionnellement.

C. Les taux d'intérêt et les véhicules d'investissement concurrents

Les frais d'emprunt ont une incidence énorme sur la somme d'argent que peuvent emprunter les promoteurs et sur le rendement éventuel de leur investissement. Et comme le niveau général des taux d'intérêt a aussi des effets sur le rendement des autres investissements (particulièrement les véhicules de placement à revenu fixe comme les obligations et les Certificats de placement garantis (CPG)), il aura également une influence sur l'attrait relatif du marché locatif aux yeux des investisseurs. Durant la première moitié des années 1990, la débâcle des marchés immobiliers qui a fait suite à la vague spéculative de la fin des années 1980 et la hausse des taux hypothécaires ont détourné beaucoup d'investisseurs du marché des logements locatifs. Il s'en est suivi une période de morosité sur les marchés immobiliers canadiens (à l'exception de la Colombie-Britannique), caractérisée par un faible niveau d'inflation. Or, l'inflation est propice à l'investissement dans l'immobilier puisqu'elle contribue à réduire la valeur réelle de l'emprunt (passif) et augmente la valeur de l'actif. Enfin, la fin des années 1990 a été marquée, sur le plan de l'investissement, par la croissance phénoménale des

(5) Greg Lampert, « *Update on the Economics of Investment in Rental Housing* », préparé pour le compte de la Rental Housing Supply Alliance, décembre 1999.

marchés boursiers. L'essor des entreprises du secteur des télécommunications et des technologies de l'information en particulier a drainé une grande partie de l'épargne des petits et grands investisseurs qui était autrefois canalisée vers le marché des logements locatifs (voir le graphique ci-dessous).



D. La réglementation et le contrôle des loyers

Toutes les provinces ont codifié les relations entre les locataires et les propriétaires et la plupart ont mis en place des mécanismes d'arbitrage pour régler les différents de toute nature entre ces deux groupes. Certaines provinces possèdent en plus des mécanismes de contrôle des loyers⁽⁶⁾. Ainsi, le Québec et l'Ontario, notamment, fixent, selon des modalités bien précises, le taux maximal d'augmentation des loyers.

En général, la réglementation et le contrôle des loyers s'appuient sur le postulat que les locataires sont dans une position de faiblesse face aux propriétaires lorsqu'il doit y avoir négociation. Cette position de faiblesse vient du fait que l'information sur le marché du logement n'est pas facilement accessible, que la marge de manœuvre financière des locataires est moins grande que celle des propriétaires et que le locataire doit engager des frais importants s'il doit déménager.

(6) Jean-Claude Thibodeau, « Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000 », Gouvernement du Québec, septembre 2001.

À l'heure actuelle, les représentants des propriétaires d'un bout à l'autre du pays imputent en partie la faiblesse de la construction de logements locatifs à la réglementation favorisant les locataires et aux différentes formes de contrôle des loyers⁽⁷⁾. Les limites imposées à la hausse des loyers nuirait à la rentabilité des immeubles et découragerait les mises en chantier lors des périodes de forte demande.

Selon la théorie économique, le contrôle des prix et des loyers entraîne une réduction de l'offre⁽⁸⁾. C'est d'ailleurs ce qui est en train de se produire sur plusieurs marchés locatifs au Canada. Mais il y a plus : le contrôle des loyers empêcherait le mécanisme des prix de jouer l'un de ses rôles les plus importants, soit l'allocation des biens aux consommateurs qui en retirent la plus grande utilité. Actuellement, les tenants de l'abolition du contrôle des loyers affirment qu'il favorise une mauvaise allocation des logements entre les locataires. Par exemple, certains locataires occuperaient actuellement un logement assujéti au contrôle des loyers alors que leur situation financière leur permettrait de payer plus et de libérer un logement abordable pour le bénéfice d'un locataire aux ressources financières plus limitées. En l'absence de nouveaux logements, les locataires à revenus modestes doivent rivaliser avec les locataires plus fortunés pour les logements déjà sur le marché. Enfin, le contrôle des loyers découragerait les travaux de rénovation importants, puisqu'il ne permettrait pas aux propriétaires d'augmenter leurs loyers au niveau nécessaire pour rentabiliser leurs investissements.

Bref, si le contrôle des loyers favorise et protège, à court terme, les locataires à faibles revenus, la pénurie qui en résulte pénalise tous ceux qui sont présentement à la recherche d'un loyer abordable. À long terme, tous les locataires sont perdants, car les propriétaires n'ont tout simplement pas intérêt à investir dans l'entretien des logements existants et la construction de nouveaux immeubles.

E. L'essor du marché de la copropriété

Depuis vingt ans, la construction de logements en copropriété connaît un essor important au Canada. Le vieillissement de la population, la réduction de la taille des ménages, l'urbanisation et le fort mouvement d'accession à la propriété expliquent le phénomène. Or,

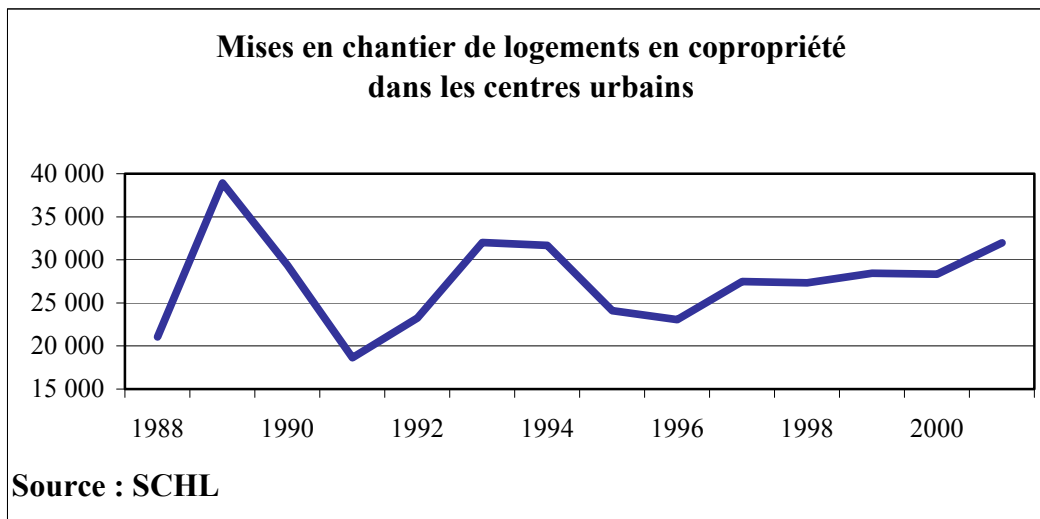
(7) Michel Kelly-Gagnon, « Le logement en crise », *La Presse*, 10 janvier 2002, p. A9.

(8) Edward L. Gleaser *et al.*, « The Misallocation of Housing under Rent Control », NBER, Deuxième version, 10 juillet 2001.

l'essor du « condo » au niveau de la construction neuve et du parc existant se fait surtout au détriment du marché des logements locatifs.

Ces dernières années de nombreux logements locatifs abordables ont été convertis en copropriétés ou rénovés en logements haut de gamme. En effet, certaines municipalités n'ont pas imposé de moratoire sur la conversion en copropriété en dépit des faibles taux d'inoccupation. Dans certains cas, le traitement fiscal des copropriétés est en effet avantageux pour les propriétaires, puisque la municipalité applique aux copropriétés le taux d'imposition foncière des logements de propriétaires-occupants plutôt que celui des ensembles de logements multiples. La transformation des logements à prix modique en logements haut de gamme rapporte aussi davantage à l'investisseur. Enfin, cela encourage aussi la location de copropriétés au détriment de l'aménagement de logements locatifs haut de gamme.

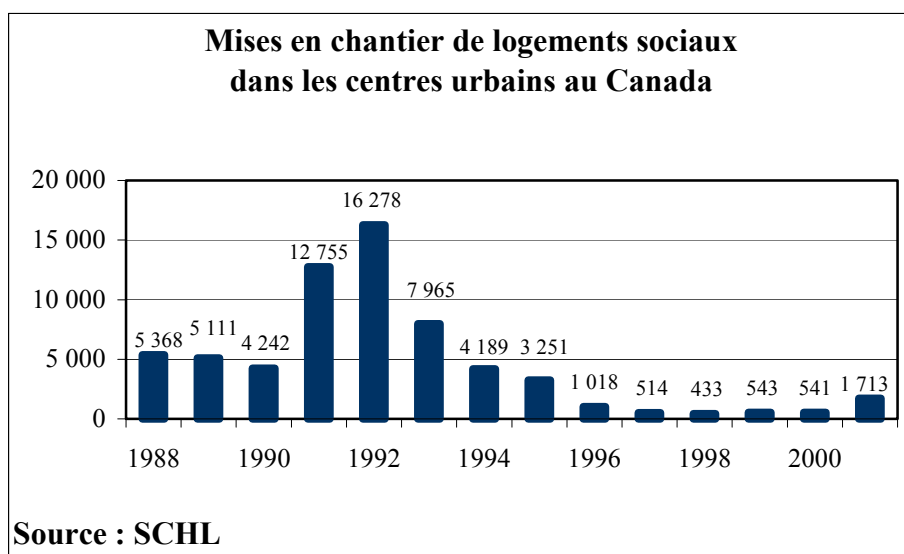
La construction de logements à vocation locative est d'autant moins intéressante que ces logements doivent être terminés avant d'être loués, alors que les copropriétés peuvent être vendues avant d'être entièrement construites. Cette situation est encore plus rentable pour les constructeurs alors que les marchés de l'habitation sont en pleine effervescence et que les prix augmentent rapidement.



F. Le gouvernement fédéral et le logement social

En 1993, pour juguler le déficit budgétaire, le gouvernement fédéral a « gelé » les dépenses consacrées au logement social. Au cours de la seconde moitié des années 1990, le

gouvernement s'est ensuite partiellement désengagé du logement social en signant des ententes de transfert de la gestion des ressources affectées au logement social avec la majorité des provinces. Ces ententes devaient permettre aux gouvernements provinciaux de disposer de la souplesse requise pour combler les besoins de leurs citoyens et de réaliser des économies qui devaient être réinvesties dans le logement social, selon des principes nationaux et un cadre de responsabilités. Ces ententes avaient aussi pour objectifs d'éliminer les chevauchements, d'améliorer la prestation de services et d'optimiser les effets des dollars des contribuables dans le domaine de la gestion des logements sociaux. Certaines provinces ont par la suite transféré la responsabilité du logement social à leurs municipalités. Par la suite, toutes les provinces, pour des raisons de contraintes budgétaires également, ont réduit ou limité leurs nouveaux crédits au logement social, ce qui a entraîné une baisse de la construction de nouveaux logements sociaux.



Or, tout récemment, pour répondre à l'appel pressant des provinces et de nombreux autres groupes face à la crise actuelle, le gouvernement fédéral a engagé des sommes nouvelles dans le financement de l'aide au logement en lançant deux initiatives majeures mais ponctuelles :

1. *L'initiative nationale pour les sans-abri (INSA)*, dotée d'un budget de 753 millions de dollars réparti sur trois ans. L'Initiative vise à ce que les collectivités puissent avoir accès à des programmes, des services et des mesures de soutien afin de réduire et de prévenir le problème des sans-abri dans 61 centres urbains et collectivités rurales des provinces et des territoires.

2. *Le programme de logements abordables*, doté d'un budget de 680 millions de dollars sur cinq ans, est une initiative ayant pour objectif d'augmenter le nombre de logements abordables conformément aux priorités de chaque province et territoire et comprenant divers éléments qui sont décrits en détail dans la section suivante.

LE PROGRAMME DE LOGEMENTS ABORDABLES⁽⁹⁾

Le 30 novembre 2001, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'habitation, réunis à Québec, ont élaboré un cadre de référence devant guider l'élaboration d'ententes bilatérales relatives à la construction de logements abordables.

Dans le communiqué final, ils ont estimé qu'à la lumière de la baisse des taux d'inoccupation et du faible niveau de production de logements locatifs, il était urgent de mettre en place à court terme des mesures en vue d'accroître la disponibilité de logements abordables au Canada.

Ils ont aussi déclaré que bien que les initiatives concernant le logement à court terme, dont celle dont ils venaient de convenir, permettent de s'attaquer à la problématique actuelle, il faut poursuivre les efforts en vue d'élaborer des stratégies destinées à assurer de manière durable l'offre de logements abordables au Canada.

Les ministres ont aussi convenu que les interventions doivent prendre en compte et respecter les différences qui existent dans l'ensemble du pays en ce qui a trait aux marchés, aux priorités, aux particularités et aux conditions dans le domaine de l'habitation.

Les ministres ont dit s'entendre sur les éléments suivants :

- C'est aux provinces et aux territoires qu'incombe en premier lieu la responsabilité première de concevoir et de mettre en œuvre des programmes en matière d'habitation sur leur territoire respectif.
- Les provinces et les territoires ont besoin de programmes flexibles en vue de répondre à leurs besoins et priorités en matière de logement abordable.
- L'initiative dont ils ont convenu doit avoir pour résultat la création de logements abordables destinés aux ménages à revenu faible ou modeste.

(9) Texte tiré et adapté du communiqué final de la Réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de l'habitation, Québec (Québec), novembre 2001, qui peut être consulté en direct à l'adresse URL suivante : http://www.scics.gc.ca/cinfo01/83073904_f.html.

- Cette initiative à court terme ne diminue aucunement l'engagement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à continuer d'étudier l'opportunité d'améliorer à long terme et de manière durable l'environnement fiscal et économique relatif au logement abordable.
- Aucun élément du cadre de référence ne sera interprété d'une façon qui dérogerait aux compétences des gouvernements respectifs.

En conséquence, les ententes bilatérales qui seront conclues entre le gouvernement du Canada et les provinces et territoires en vertu du cadre de référence adopté comporteront les paramètres de programmes suivants :

- Le cadre de référence vise à permettre la création de logements abordables dans chaque province et territoire. Les initiatives relatives aux logements abordables peuvent inclure des interventions telles la construction, la rénovation (au-delà du programme PAREL en vigueur), le recyclage, la conversion, l'accession à la propriété, les nouveaux suppléments au loyer et le logement avec support. Le détail des programmes admissibles dans chaque province et territoire sera convenu mutuellement entre les parties dans le cadre des ententes bilatérales.
- Les unités de logements financées doivent demeurer abordables pour une période minimale de dix ans.
- La contribution fédérale maximale s'établit à une moyenne de 25 000 \$ par unité de logement pour la durée du programme.
- Le financement fédéral peut être utilisé pour des contributions en capital et pour les coûts administratifs de la mise en œuvre de l'initiative dans les provinces et les territoires.
- La charge administrative devrait être minimale, ne devrait pas retarder indûment la livraison de programmes, ni donner lieu à la création de niveaux inutiles de traitement administratif ou de mécanismes d'approbation.
- Le gouvernement fédéral s'est engagé à verser une contribution totale de 680 millions de dollars échelonnée sur cinq (5) ans.
- Les provinces et les territoires devront fournir une contribution globale égale à celle du gouvernement fédéral. Les contributions des provinces et des territoires peuvent prendre la forme de subventions en capital ou autres; il peut s'agir également de contributions en espèces ou en nature versées par la province, le territoire ou une tierce partie.
- Le gouvernement fédéral reconnaîtra comme contributions de contrepartie, les engagements des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que ceux des tierces parties, au titre des programmes admissibles, rétroactivement au 1^{er} janvier 2001.

- Le financement fédéral ne débutera qu'à compter de la signature d'une entente bilatérale avec la province ou le territoire.

EFFICACITÉ COMPARÉE DES MÉCANISMES DE SUBVENTIONS EN MATIÈRE D'AIDE AU LOGEMENT : L'AIDE À LA PERSONNE COMPARATIVEMENT À L'AIDE À LA CONSTRUCTION

Au Canada, les programmes fédéraux en matière de logement ont toujours visé principalement l'aide à la construction de nouveaux immeubles. L'aide à la personne (supplément au loyer) diffère de l'aide à la construction en ce qu'elle est versée à un ménage particulier plutôt que pour un logement particulier.

A. Les avantages de l'aide à la construction

Le principal avantage de l'aide à la construction est son impact rapide sur la création de nouveaux logements, efficace dans le contexte actuel de pénurie de logements. Il s'agit donc d'une approche plus proactive que l'aide à la personne et plus utile à court terme pour suppléer au mauvais fonctionnement du marché ou à l'absence de marché comme dans les régions éloignées et faiblement peuplées.

B. Les désavantages de l'aide à la construction

L'aide à la construction est généralement plus coûteuse. Pour cette raison, elle est aujourd'hui moins utilisée que l'aide à la personne dans les pays européens où une forte proportion des ménages reçoit une aide directe de l'État pour se loger⁽¹⁰⁾.

Cette approche est aussi inéquitable. Des ménages présentant les mêmes besoins ne seront pas aidés de la même façon étant donné que le nombre de logements construits sera vraisemblablement toujours inférieur à la demande. Au plan socio-économique, l'aide à la construction réduit la mobilité de la main-d'œuvre et peut créer des *ghettos*.

(10) Claudie Louvot-Ruvantot, *Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location*, Économie et Statistique N 343, 2001-3, INSEE.

C. Les avantages de l'aide à la personne⁽¹¹⁾

- Coût moins élevé – L'aide à la personne assure un niveau équivalent de logements abordables à un coût considérablement moins élevé que la nouvelle construction.
- Équité horizontale – Il est plus facile de faire en sorte que des personnes ayant les mêmes besoins reçoivent la même subvention. Un des principaux problèmes du logement public a toujours été son aspect aléatoire qui fait que des ménages dans le besoin ont la chance d'obtenir un tel logement alors que d'autres ménages dans des situations semblables s'en voient privés.
- Choix accru – Les ménages reçoivent une subvention qui peut s'appliquer à tout type de logement qu'ils choisissent.
- Abordabilité immédiate et directe – Contrairement aux programmes visant les constructeurs où il est difficile d'assurer l'abordabilité continue ou même initiale des logements, les subventions de logement accroissent immédiatement l'abordabilité sur une base continue.

D. Les désavantages de l'aide à la personne

Contrôle des coûts : les programmes d'aide à la personne sont difficiles à gérer sur le plan des coûts lorsque la demande est forte. Ainsi, si le gouvernement accorde une subvention à tous ceux qui y ont droit, les dépenses du programme peuvent ne pas respecter l'enveloppe budgétaire.

Inclusion dans les prix : une partie de la subvention peut être détournée vers le locateur qui, sans subvention, n'aurait pas fixé ses loyers à des prix si élevés. Il est toutefois difficile d'en mesurer exactement l'amplitude. Certaines études empiriques soutiennent d'ailleurs qu'il n'y aurait aucune preuve d'inflation du prix des loyers en présence d'aide à la personne⁽¹²⁾.

E. Une approche équilibrée et stratégique

Si les aides à la personne sont une mesure efficace, économique et immédiate pour assurer un logement abordable aux ménages dans le besoin, elles ne s'appliquent pas à toutes les situations et, dès lors, ne peuvent être le seul élément des politiques de logement du gouvernement. Elles demeurent toutefois un complément efficace aux stratégies visant à

(11) Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, (2001), p. 14-15.

(12) George Galster, « Comparing Demand-Side and Supply-Side Housing Policies: Sub-Market and Spatial Perspectives », *Housing Studies*, 1997, volume 12, numéro 4, p. 561-577.

augmenter l'offre de logements (aides à la construction) en permettant d'aborder parallèlement les questions d'abordabilité et d'offre. Une démarche optimale pour assurer une offre suffisante de logements abordables provenant du secteur privé pourrait prendre la forme d'un jumelage des deux.

DISCUSSION

Les dernières décennies ont été riches en enseignements quant à la dynamique des marchés du logement au Canada et aux effets de l'interventionnisme ou du laisser-faire des gouvernements.

La première leçon apprise est qu'il n'y a pas de solutions simples à la pénurie actuelle de logements locatifs abordables au Canada. D'ailleurs, plusieurs pays font face à des défis similaires et constatent le recul de la construction de logements locatifs d'initiative privée. Au fil des années, les initiatives originales qui ont été lancées se sont la plupart du temps avérées incapables de répondre tout à fait adéquatement à l'immensité des besoins.

Aujourd'hui, les gouvernements s'intéressent plus activement aux questions du logement parce qu'il y a une crise. Mais l'intérêt des gouvernements pour le logement devrait être constant et dynamique et ne pas se limiter à intervenir ponctuellement pour régler des problèmes immédiats. L'injection de centaines de millions de dollars via le « Programme de logements abordables » ne doit pas rester une mesure isolée, sinon elle est vouée à l'échec à moyen terme, car les besoins sont sans cesse renouvelés. Le programme de logements abordables doit donc s'accompagner d'une révision des mécanismes et du cadre législatif qui ont rendu cette intervention nécessaire. Le cadre réglementaire touchant le logement locatif doit donc être revu, et la politique fiscale touchant le logement locatif d'initiative privée, révisée. Bref, les différents gouvernements devront élaborer en commun un cadre général qui permettra au marché des logements locatifs de redevenir fonctionnel et capable de créer une offre de logement qui puisse combler les besoins de la population.

Il est cependant clair qu'une réforme du cadre d'investissement serait sans doute insuffisante pour réunir les conditions permettant au marché de combler les besoins en logement des plus démunis. En effet, compte tenu des coûts de construction et des loyers marchands qui en découlent, certains ménages auront toujours besoin d'aide pour se loger même si l'offre de logements est suffisante.

La stimulation de la production de logements locatifs abordables nécessitera dans l'avenir une injection permanente de fonds publics supérieure au niveau actuel, que ce soit par des

subventions directes aux entreprises (comme le fait le programme de logements abordables) ou aux ménages (suppléments au loyer) ou sous forme de dépenses fiscales (avantages fiscaux aux promoteurs, propriétaires et constructeurs). Les trois méthodes présentent des avantages et des inconvénients et sont généralement coûteuses pour les gouvernements. Il est donc primordial de procéder à des études d'impact avant la mise en œuvre des mesures de soutien à la construction ou d'aide à la personne.

En règle générale, l'intervention directe du secteur public dans la construction de logements devrait rester marginale et viser les ménages présentant des difficultés exceptionnelles à se loger. Par le passé, la gestion publique à grande échelle d'ensembles immobiliers s'est révélée inefficace et coûteuse. L'injection de quelques centaines de millions de dollars pour créer quelques dizaines de milliers d'unités, risque cette fois-ci d'être particulièrement inéquitable puisque de toute évidence tous les ménages dans le besoin ne pourront en profiter. D'un point de vue économique, les mesures de soutien retenues devraient être celles qui maximisent l'équité et qui minimisent les coûts administratifs. Dans ce contexte, les mesures fiscales devraient sans doute être privilégiées. Celles-ci pourraient subséquemment être adaptées en fonction des besoins du marché et de l'atteinte des objectifs de la politique publique en matière de logement abordable. Des mesures fiscales dites « intelligentes » sensibles aux conditions du marché seraient probablement capables de prévenir les excès du passé sans que l'État doive intervenir massivement.

CONCLUSION

Après plusieurs années de laisser-faire plus ou moins grand dans plusieurs provinces, le « Programme de logement abordables » marque le retour des gouvernements dans le soutien direct à la construction de logements locatifs. Ce retour du pendule, facilité par des finances publiques plus saines et motivé par une pénurie de logements locatifs sans précédent, nécessitera de l'argent neuf et devra s'appuyer sur une politique globale d'habitation pour réussir véritablement. Il y a lieu d'espérer qu'une meilleure compréhension des mécanismes qui régissent les marchés du logement et l'expérience des programmes antérieurs d'aide au logement puissent faire en sorte que la pénurie actuelle de logements abordables soit résolue par des mesures mieux conçues que dans le passé.

Comme d'autres marchés, le marché du logement au Canada est de nature locale et cyclique. La prise en compte de ces caractéristiques dans la conception d'une stratégie

d'intervention est essentielle pour prévenir les situations de pénurie, mais aussi les périodes de forte spéculation et les phases de sur-construction comme cela a été le cas dans le passé dans plusieurs régions du pays. En effet, les programmes gouvernementaux ont souvent accentué les déséquilibres sur les marchés en prolongeant leur action dans le temps au-delà de la période nécessaire ou en n'ajustant pas le cadre général d'investissement à la conjoncture des marchés.

À l'avenir, les gouvernements, et notamment les municipalités, devront aussi se pencher sérieusement sur la problématique du marché locatif secondaire (voir annexe II). Celui-ci devra faire l'objet d'études approfondies pour qu'on puisse mieux en saisir la dimension et la dynamique. Il devra aussi être tôt ou tard intégré à la stratégie visant à accroître l'offre de logements locatifs abordables.

Bref, après avoir mis au point son modèle d'accession à la propriété (voir annexe I) au point de l'exporter avec succès à travers le monde, le Canada doit maintenant s'attaquer au segment locatif de son marché de l'habitation.

ANNEXE I

LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE DE LOGEMENT : D'ABORD L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

La propriété est un symbole de réussite sociale en Occident. Elle permet aux ménages de se constituer une épargne sous la forme d'un patrimoine. La propriété a été encouragée par les pouvoirs publics dans presque tous les pays européens, aux États-Unis et au Canada. Dans un contexte de croissance et d'augmentation du pouvoir d'achat, la propriété s'est ainsi continuellement développée depuis la guerre. Le bas niveau des taux d'intérêt réels et la hausse des prix ont constitué à certaines périodes un environnement favorable à l'accession à la propriété.

Au Canada, la propriété s'est imposée comme une valeur fondamentale, tandis que l'accession à la propriété s'avère une tendance lourde du secteur socioéconomique que constitue le logement. Le gouvernement fédéral a joué un rôle important à cet égard puisque aujourd'hui, la politique fédérale en matière de logement est avant tout axée sur l'accession à la propriété. Malgré une certaine diversification vers d'autres formes d'actifs au cours des deux dernières décennies, la résidence principale demeure l'actif le plus important des ménages canadiens. À l'heure actuelle, près de 65 p. 100 des ménages canadiens sont propriétaires de leur logement, et la moitié des propriétaires n'ont plus d'hypothèque.

Au cours des années, le gouvernement fédéral a surtout stimulé l'accession à la propriété en réduisant les obstacles financiers qui gênaient la capacité des ménages à devenir propriétaires ou la rapidité à laquelle ils pouvaient y parvenir. Pour ce faire, il a privilégié l'utilisation de mécanismes financiers divers (assurance-prêt hypothécaire, réduction de la mise de fonds minimale, utilisation des RÉER comme mise de fonds, etc.). Les institutions financières se sont montrées toutes aussi créatives en mettant sur le marché des outils et des modes de financement hypothécaires novateurs alliant diversité et flexibilité. Aujourd'hui, l'encours du crédit hypothécaire résidentiel est d'environ 450 milliards de dollars et constitue un actif de premier plan pour le système financier canadien. L'essentiel du progrès en matière d'accession à la propriété s'est donc fait par le biais de mécanismes privés. Depuis 1954, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'agence fédérale responsable de l'habitation, a permis à un ménage canadien sur trois de contracter un prêt hypothécaire afin de devenir propriétaire.

Le rôle des gouvernements provinciaux et municipaux pour ce qui est de l'accession à la propriété a été plus traditionnel (subventions, crédits d'impôts et de taxes, dépenses fiscales) et plus ponctuel. L'habitation a toujours été perçue comme un outil de développement économique, et certains gouvernements provinciaux n'ont pas hésité par le passé à utiliser ce secteur d'activité économique pour stimuler la consommation des ménages et l'économie en général en période de basse conjoncture.

Malgré l'importance des mesures d'encouragement à l'accession à la propriété, plus du tiers des Canadiens demeurent locataires, souvent par nécessité, parfois par choix.

ANNEXE II

LA PROBLÉMATIQUE DU MARCHÉ SECONDAIRE

Bien que le nombre de logements à vocation locative première ait accusé une baisse au cours des vingt dernières années, cette baisse a été partiellement compensée par une hausse des logements non conventionnels ou secondaires. Le marché secondaire, c.-à-d. les maisons individuelles, jumelées ou en rangée occupées par des locataires, les copropriétés louées, et les logements accessoires comme les appartements autonomes au sous-sol et ceux qui sont situés au-dessus des commerces, constitue aujourd'hui une importante source de logements locatifs abordables, notamment dans les grands centres urbains aux prises avec des problèmes d'adordabilité. La plupart des types de logement secondaire sont relativement abordables, comme ceux que l'on trouve dans les sous-sols des résidences et au-dessus des commerces, contrairement aux copropriétés locatives qui ont tendance à remplacer les logements locatifs haut de gamme. Tout comme ces derniers toutefois, les copropriétés louées contribuent à réduire la pression exercée sur la demande de logements locatifs existants.

Cette source de logements locatifs à prix abordable, bien qu'elle joue un rôle très important, est cependant moins stable que celle des logements locatifs conventionnels. La disponibilité de ces logements dépend grandement des conditions économiques et du marché immobilier et ne peut donc constituer une source permanente de logements. Certaines familles, par exemple, ne loueront leur sous-sol que lorsqu'elles éprouvent des difficultés financières. Les municipalités n'ont pas toutes les mêmes règlements de zonage en ce qui concerne les logements secondaires dans les maisons. Dans certaines municipalités, les appartements accessoires (parfois illégaux), peuvent n'avoir fait l'objet d'aucun contrôle sur le plan du respect des normes de construction, de la sécurité et du zonage par les municipalités. Dans ce contexte, les habitants de ces logements ne font l'objet d'aucune protection contractuelle.

Selon la *Secondary Rental Market Study*⁽¹⁾, la croissance du marché du logement secondaire stagne depuis quelque temps dans la plupart des collectivités. Cette stagnation se traduit par des taux d'inoccupation très faibles dans plusieurs agglomérations, ce qui entraîne une

(1) Cette étude, publiée en novembre 2000, a été menée par The Starr Group Inc. pour le compte du ministère des Affaires municipales et du Logement et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

forte augmentation du prix des loyers, à l'instar de la situation sur le marché locatif conventionnel. Les auteurs du rapport ont conclu que même les logements secondaires les plus abordables, tels les logements accessoires, ceux qui se trouvent au-dessus de commerces ou ceux de duplex/triplex, sont de plus en plus hors de portée des personnes à faible revenu. Néanmoins, ils soutiennent que, malgré le rétrécissement qu'il a connu récemment, ce marché pourrait devenir une source encore plus importante de logements à prix abordable si des politiques gouvernementales appropriées étaient mises en place.

ANNEXE III

LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX D'AIDE AU LOGEMENT LOCATIF DEPUIS 50 ANS

PROGRAMME DES COMPAGNIES DE LOGEMENTS À DIVIDENDES LIMITÉS (1946-1975)

Ce programme avait été conçu pour augmenter le parc de logements locatifs à prix abordables pour les personnes à faible revenu. La SCHL accordait des prêts pour promouvoir la nouvelle construction et pour l'achat ou la rénovation d'immeubles existants. Les prêts, accordés à un taux inférieur à celui du marché, couvraient 95 p. 100 du coût en capital du projet. En retour, les propriétaires permettaient à la SCHL de contrôler les loyers de leurs immeubles. Les loyers étaient fixés de façon à offrir aux propriétaires un « taux acceptable de rendement du capital investi » (5 p. 100), tout en étant abordables pour les ménages à faible revenu.

Le programme a permis la construction de 101 300 logements.

IMMEUBLES RÉSIDENTIELS À LOGEMENTS MULTIPLES – IRLM (1974-1979)

Sans être axé sur les logements locatifs abordables, l'IRLM était un important programme de dépenses fiscales régi par le système fiscal fédéral. Ce programme permettait aux propriétaires d'ensembles de logements locatifs de reporter leur impôt sur le revenu provenant d'autres sources que la location en radiant certains coûts accessoires (dépenses promotionnelles, frais d'hypothèque, frais juridiques et comptables, frais d'intérêts durant la construction, intérêts et impôts fonciers). Au total, 195 000 logements ont été construits au Canada à un coût de 2,4 milliards de dollars en dépenses fiscales.

RÉGIME FÉDÉRAL-PROVINCIAL DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS (1984)

Ce programme conjoint fédéral-provincial offrait des prêts aux entrepreneurs pour la construction de logements locatifs à prix modique pour les familles. Il s'agissait de prêts sans intérêt et remboursables à partir de la 15^e année.

IMMEUBLES SANS BUT LUCRATIF ET COOPÉRATIVES D'HABITATION (DIVERS PROGRAMMES FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX)

Les conditions variaient : prêts à faibles taux d'intérêt, bonification des taux d'intérêt, prêts assurés jusqu'à concurrence de 100 p. 100, subventions pour compenser les frais d'exploitation.

PROGRAMMES DE LOGEMENTS PUBLICS (DIVERS PROGRAMMES FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX)

Aux termes de divers arrangements, le fédéral et les provinces se partagent les coûts en capital et les frais d'exploitation de projets destinés aux personnes démunies.

ANNEXE IV

QUELQUES GRANDS INDICATEURS DU MARCHÉ DU LOGEMENT AU CANADA

