

Le logement locatif dans le budget fédéral de 2015

Août 2014

John Dickie
Président

Fédération canadienne des associations de propriétaires immobiliers
640 – 1600, avenue Carling
Ottawa, Ontario K1Z 1G3

Tél. 613-235-0101
Télec. 613-238-0101
www.cfaa-fcapi.org
president@cfaa-fcapi.org

Qui sommes-nous?

La FCAPI est la seule organisation nationale représentant les propriétaires et gestionnaires de logements locatifs au Canada. Nos propriétaires et gestionnaires membres comprennent des propriétaires immobiliers de toutes tailles, allant de personnes possédant une ou deux unités en location à de grandes entreprises privées et à des sociétés d'investissement immobilier pouvant détenir jusqu'à 35 000 unités locatives (ce sont les plus gros propriétaires de logements locatifs au Canada). Les membres de la FCAPI possèdent et gère des logements locatifs de toutes sortes (maisons unifamiliales, duplex, maisons d'appartements et tours d'appartements) dans chaque province et dans des collectivités de toutes tailles.

Au cours des années, nous avons constaté qu'une bonne partie de ce que nous recommandons serait bénéfique non seulement aux propriétaires d'appartements mais aussi aux locataires, ce qui vaut également pour ce mémoire.

Le thème de ce mémoire

Le marché du logement locatif est directement lié aux besoins de collectivités prospères et sûres et à la nécessité de faciliter l'accès de tous les Canadiens à l'emploi.

Le logement locatif est la forme de logement la plus abordable qui existe. C'est le logement que choisissent de vastes pans de la population du Canada.

Le marché du logement locatif domiciliaire connaît des problèmes au Canada. Bien des gens reconnaissent certains aspects mais on semble généralement peu s'en préoccuper, ce qui permet de penser que la situation risque de s'aggraver dans un avenir proche.

La résolution de ces problèmes coûtera cher, et il faudra beaucoup de temps pour que toutes les solutions soient pleinement mises en œuvre. Il n'en reste pas moins qu'il importe que ces problèmes soient considérés comme une importante question d'intérêt public, et qu'un dialogue s'engage sur la raison pour laquelle ces problèmes existent et sur ce qu'il faudrait faire pour les résoudre.

L'état du marché locatif domiciliaire du Canada

Plus de 30 % des Canadiens louent leur logement mais, depuis 25 ans, moins de 10 % de tous les nouveaux logements ont été construits à l'intention du marché locatif. Et le taux est encore plus faible si l'on exclut le Québec des chiffres nationaux. Cette situation reflète un contraste spectaculaire avec les taux de construction locative des années 1960 et même des années 1970 et 1980.

Moyenne des mises en chantier locatives annuelles par rapport à la population

Moyenne des mises en chantier locatives annuelles
Population du Canada

Comme le montre le tableau ci-après, le taux de location a également baissé.

Taux de location, de 1971 jusqu'au recensement de 2006 et à l'enquête nationale de 2011 après des ménages (pourcentage de tous les occupants)

Pourcentage

Étant donné les économies d'échelle et les autres économies possibles en matière de terrains, de services, de coûts de construction et de frais professionnels, le logement locatif est le type de logement le plus abordable qu'on puisse construire et exploiter. Hélas, le Canada ne construit pas assez de nouveaux logements destinés à la location.

Le logement locatif est le logement de choix de la plupart des travailleurs qui arrivent au Canada ou qui déménagent à l'intérieur du pays, de nombreux ménages nouvellement formés, des nouveaux Canadiens, des familles à revenus modiques et de nombreuses personnes âgées. Les effets négatifs de l'insuffisance de nouveaux logements locatifs sont notamment les suivants :

- les collectivités à croissance élevée ne peuvent attirer une force de travail optimale pour répondre aux besoins de cette croissance;
- les collectivités à croissance élevée et nouvelles font face à des coûts de logement élevés et ont de la difficulté à attirer les jeunes travailleurs dont elles ont besoin pour assurer des services publics tels que les services de pompiers, les services de police et les hôpitaux;
- bon nombre de collectivités sont confrontées à une hausse des loyers qui est particulièrement préjudiciable aux personnes à revenus modiques (et aux gouvernements qui donnent une aide financière à beaucoup d'entre elles);
- des logements de toutes catégories deviennent moins abordables (sauf dans la période actuelle de faible taux d'intérêt, qui ne durera pas toujours);
- les gens ont moins de choix pour satisfaire leur besoin de logement;
- la pénurie de logements locatifs nuit à la mobilité de la main-d'œuvre;
- la location de logements par des propriétaires n'ayant pas de personnel sur place (comme dans des immeubles en copropriété) cause des problèmes de vie en communauté dans les immeubles eux-mêmes et dans les quartiers établis;
- des taux excessifs de propriété domiciliaire augmentent le chômage.

En ce qui concerne ce dernier facteur, le National Bureau of Economic Research (NBER) des États-Unis, un institut de recherche économique apolitique très respecté, a récemment publié une étude sur la relation entre la propriété domiciliaire et le marché du travail. Les auteurs ont constaté que le doublement du taux de propriété domiciliaire est associé à une hausse de plus du double du taux de chômage.

Au moyen d'une analyse statistique détaillée, les auteurs ont étudié les taux de propriété domiciliaire et de chômage dans les 48 États continentaux depuis les années 1950. Les marchés américains du logement et du travail sont très similaires à ceux du Canada et les résultats de l'étude américaine sont donc très certainement valables pour le Canada.

Les auteurs ont constaté que :

- des niveaux élevés de propriété domiciliaire sont étroitement reliés à des niveaux élevés de chômage (trois à cinq ans plus tard);
- à la fois à l'intérieur des États et entre les États, les régions à taux élevé de propriété domiciliaire ont moins de mobilité de la main-d'œuvre;
- dans les États ayant des taux élevés de propriété domiciliaire, la migration quotidienne prend plus de temps;
- dans les États ayant des taux élevés de propriété domiciliaire, les taux de formation d'entreprises sont moins élevés.

Les auteurs de l'étude ont également constaté que tout le logement locatif n'est pas égal. Dans les logements publics, la mobilité de la main-d'œuvre a tendance à être faible, et le chômage correspondant, élevé. Par conséquent, l'existence de logements locatifs privés est la clé pour faire baisser le chômage.

Le vrai problème n'est-il pas le contrôle des loyers?

Le contrôle des loyers est un facteur qui rend l'investissement dans le logement locatif moins attrayant. Toutefois, le nombre de mises en chantier de logements locatifs est extrêmement bas dans toutes les provinces, même dans celles qui sont en pleine croissance et n'ont pas de contrôle des loyers, comme l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve, alors que les règles fiscales fédérales s'appliquent dans tout le pays.

Le problème est-il généralisé ou localisé?

Naturellement, le problème d'insuffisance de l'offre est plus aigu dans les régions où la demande de logements locatifs augmente. Toutefois, on offre bien peu de nouveaux logements locatifs dans toutes les régions, ce qui fait que le problème est généralisé. (Le fait que le chômage soit moins problématique dans certaines régions ne signifie pas qu'on ne s'en préoccupe pas partout au moyen de l'assurance-emploi).

Qu'en est-il des bas taux d'intérêt?

Depuis un an ou deux, certaines mises en chantier locatives ont été déclenchées par la conjugaison de loyers relativement élevés et de faibles taux d'intérêt. Le bas niveau des coûts de financement rend la construction de logements locatifs plus attrayante qu'elle ne le serait à des taux d'intérêt plus normaux, mais cela n'a quand même pas permis de construire le nombre et le type de nouvelles unités locatives dont on a besoin. Lorsque les taux d'intérêt augmenteront, le niveau déjà bas de construction de logements locatifs pourrait fort bien s'étioler.

Or, cette même hausse des taux d'intérêt pourrait très bien avoir une incidence sur la demande de logements locatifs étant donné que les gens qui ont décidé d'acheter leur logement plutôt que de le louer risquent de constater que celui-ci n'est plus abordable, ce qui pourrait les amener à retourner sur le marché de la location.

Qu'en est-il de l'offre de nouveaux immeubles en copropriété?

La location d'unités dans des immeubles en copropriété a atténué la pénurie de nouvelles unités locatives et le problème de l'offre insuffisante de logements locatifs. Toutefois, les immeubles en copropriété coûtent cher à construire et les unités sont proposées à des loyers élevés. Les locataires de ces unités n'ont pas de sécurité à long terme et ne bénéficient pas d'un personnel de gestion sur place. L'absence de personnel de gestion sur place peut causer des problèmes de comportement que le propriétaire ou l'organisme de gestion est mal placé pour résoudre. S'en remettre à l'offre de nouveaux logements locatifs en copropriété n'est donc pas sans problème et n'est pas la meilleure solution.

Qu'en est-il de l'offre d'incitatifs à la construction de nouveaux logements locatifs, notamment abordables?

Quand on parle d'un manque de logements abordables, la réaction est souvent que la solution consiste à en subventionner la construction. Toutefois, comme construire de nouveaux logements coûte inévitablement assez cher, il faudrait fournir de grosses subventions pour atteindre des niveaux de loyer abordables. Une meilleure solution, sur le plan économique, serait de rendre plus attrayante la construction de logements de haut de gamme en vue de loyers élevés, ce qui permettrait aux locataires de logements moins chers de se tourner vers ces logements à loyer élevé et libérerait les unités moins chères pour les personnes à revenus modiques.

En outre, subventionner la construction de nouveaux logements sociaux a pour effet d'exclure les logements abordables existants, souvent en proportion égale. Cette exclusion se produit parce que la construction subventionnée utilise les terrains disponibles, la main-d'œuvre du secteur de la construction et les entrepreneurs, et accapare la demande effective. Les subventions offertes pour construire « des logements abordables » coûtent extrêmement cher et fonctionnent souvent bien mal.

Comment fonctionne le marché du logement locatif?

Le marché du logement locatif se compose en réalité de deux marchés. Ce qu'on appelle généralement le marché de la location est le marché d'une certaine gamme de services, c'est-à-dire le droit de vivre dans un logement loué pendant un certain temps. Ce marché est dans l'ensemble un marché normal de consommateurs : les consommateurs achèteront (loueront) plus de logements si le prix (le loyer) est bas, et ils loueront moins de logements si le loyer est élevé. De même, les producteurs vendront (loueront) moins de logements si le prix (le loyer) est bas, et en loueront plus si le loyer est élevé. Les loyers montent et baissent pour trouver leur point d'équilibre à n'importe quel moment.

Il existe en outre un marché de biens domiciliaires locatifs. Les loyers finissent par être convertis en valeurs foncières sur la base des taux d'intérêt à long terme, des risques, des perspectives futures pour chaque bien et du régime fiscal. Si la valeur des biens locatifs est inférieure au coût de remplacement, les biens sont retirés du marché (peut-être en étant convertis en hôtels ou en appartements en copropriété, voire en étant démolis afin que les terrains puissent servir à autre chose), alors que, si la valeur des biens locatifs est supérieure au coût de remplacement, de nouveaux logements locatifs sont construits pour répondre à la demande par des investisseurs qui souhaitent plus de biens domiciliaires locatifs.

Le taux de rendement pour l'investisseur émane du flux de revenus nets (loyers bruts moins dépenses de fonctionnement et taxes) ainsi que du gain en capital (moins l'impôt).

Le marché de logements construits à des fins de location est extrêmement concurrentiel, à la fois à l'intérieur du marché locatif et avec les produits de substitution. Au lieu de louer un appartement dans un immeuble construit pour la location, bon nombre de ménages ou de particuliers peuvent louer un appartement en copropriété, louer une maison unifamiliale, louer des chambres dans une maison ou acheter une maison. Bien des particuliers vivent dans une chambre d'une maison. Les jeunes se déplacent souvent entre le domicile des parents et des chambres dans des maisons ou appartements d'autres personnes, soit seuls, soit en groupes. Les personnes âgées vendent leur maison et louent un appartement ou emménagent dans une maison de retraite.

Les propriétaires de logements locatifs investissent presque toujours du capital dans le bien locatif qu'ils possèdent et sont donc obligés d'obtenir un rendement suffisant sur ce capital pour justifier la continuation de cette utilisation (au lieu d'acheter des actions, des obligations, etc.). Si les propriétaires de logements locatifs réalisent un profit anormal, d'autres investisseurs entreront sur le marché pour acheter des biens et stimuler ainsi la construction de nouveaux logements locatifs. Si les propriétaires de logements locatifs obtiennent un taux de rendement inférieur à la normale, ils voudront se retirer de ce marché ou, au minimum, ne pas acheter d'autres biens locatifs, ce qui entraînera une baisse de la construction de nouvelles unités locatives.

La cause d'une production insuffisante de logements locatifs

Le fait qu'on construise peu de logements destinés à la location s'explique par le fait que les propriétaires n'obtiennent pas un rendement suffisamment élevé pour justifier cet investissement.

La cause du problème réside en grande mesure dans le régime fiscal actuel et dans son incidence sur le taux de rendement après impôt et sur l'incitation à investir ou à désinvestir.

L'impact du régime fiscal est ressenti par les locataires, qui finissent par être traités injustement par rapport aux propriétaires de leur domicile. Dans le secteur global du logement, les propriétaires ne payent pas d'impôt sur le gain en capital associé à leur logement. Par contre, on doit payer l'impôt sur le gain en capital lorsqu'on réalise une plus-value avec un logement locatif. Étant donné que le taux de rendement après impôt est déterminé par le marché, il faut que les locataires payent des loyers suffisamment élevés pour financer l'impôt sur le gain en capital de leur logement (par le truchement de leur loyer au cours des années). En moyenne, les locataires ont la moitié du revenu des propriétaires mais ils sont obligés de payer un impôt dont les propriétaires sont dispensés.

Conclusion

Le défi que doit relever ce secteur est de fournir un nombre suffisant et une gamme adéquate d'unités locatives à un niveau de profit raisonnable. Au Canada, on ne construit pas suffisamment de logements destinés à la location pour faire face aux besoins de logement des travailleurs se déplaçant pour occuper un nouvel emploi, des Canadiens à revenus modiques ou des familles nombreuses.

Relever le taux de rendement des logements construits spécifiquement pour la location permettra d'accroître le stock de logements locatifs que les investisseurs voudront posséder. Cela stimulera la construction de nouveaux logements locatifs. Le résultat de telles réformes, et la nouvelle construction qui en résultera, sera inévitablement :

- une augmentation de l'offre locative, surtout dans les collectivités à croissance élevée, ce qui leur permettra d'attirer plus de travailleurs;
- une réduction des loyers par rapport à leur niveau actuel, ou à leur niveau potentiel, ce qui :
 - aidera les collectivités à coûts élevés à attirer les jeunes travailleurs dont elles ont besoin pour fournir des services publics tels que les services de pompiers, les services de police et les hôpitaux;
 - atténuera les coûts de logement des personnes à revenus modiques (et les coûts qu'assument les gouvernements qui leur viennent en aide);
- une augmentation des choix offerts à quiconque a besoin de se loger;
- une diminution des problèmes de vie en communauté dans les immeubles locatifs et les quartiers établis;

- une stabilisation du taux déclinant de propriété domiciliaire, ce qui maintiendra des taux d'emploi élevés;
- plus d'équité fiscale pour les locataires.