

Les nouveaux défis dans le marché du logement locatif au Nouveau-Brunswick

par Matthew Hayes, Coalition pour les droits des locataires au Nouveau-Brunswick
Professeur agrégé de sociologie
Université St. Thomas, Fredericton

Le débat actuel entourant l'abordabilité du stock de logements au Nouveau-Brunswick repose en grande partie sur les hausses vertigineuses de loyer imposées par les sociétés propriétaires depuis le début de la pandémie de COVID-19. Les réponses fournies par le gouvernement aux expulsions subséquentes ont relevé en majeure partie de la nécessité d'attirer davantage d'investissements du secteur privé. Le premier ministre et les ministres n'ont cessé d'exprimer leur réticence à l'idée de mettre en œuvre des règles ou des règlements qui pourraient froisser les propriétaires, et souvent, les propos qu'ils véhiculent s'appuient sur des propositions assumées au sujet des gels de loyers tirant leurs origines de l'économie néoclassique, qui est la démarche dominante dans les écoles d'administration des affaires canadiennes et américaines. Toutefois, ces propositions assumées ne reflètent pas la réalité à laquelle doivent faire face les Néo-Brunswickois dans le marché du logement locatif de leur province à l'heure actuelle.

Le présent mémoire se veut un correctif aux descriptions néoclassiques de l'univers des logements de la province dans le but de guider l'élaboration de politiques gouvernementales dans l'intérêt public. Il s'agit d'une analyse sociologique fondée sur la composition institutionnelle changeante du marché. Comme nous le mentionnons ci-dessous, les sociétés propriétaires ciblent de plus en plus le marché du logement résidentiel multifamilial du Nouveau-Brunswick et adoptent des stratégies génératrices de revenus qui « reclassent » délibérément les logements abordables vers les tranches supérieures du marché locatif. **Ces logements abordables passent au marché plus haut de gamme plus vite qu'ils ne peuvent être remplacés, ce qui crée une pénurie grave de logements chez les locataires à faible et à moyen revenu malgré l'agrandissement du stock de logements locatifs.** Si nous croyons que le gouvernement fédéral doit prendre des mesures à l'égard de cette crise, il est impératif que le gouvernement provincial agisse rapidement pour préserver l'intérêt public.

Nous accordons dans le présent mémoire une attention particulière à la fiducie de placement immobilier Killam et à sa stratégie d'investissement, comme elle est présentée par la société dans son rapport périodique aux investisseurs. La société Killam est devenue une fiducie de placement immobilier (FIP, ou *REIT* en anglais) récemment, en janvier 2016. Depuis, elle a mis d'avant une stratégie d'entreprise visant l'augmentation des revenus pour les investisseurs « détenteurs d'unités ». En mars 2020, à l'arrivée de la pandémie, son conseil de fiducie a décidé par vote d'augmenter les distributions mensuelles de 30 %, selon son site Web. Établie à Halifax, la FIP Killam représente

l'un des plus importants propriétaires de logements locatifs au Canada, assurant la gestion d'un parc locatif d'appartements et de maisons mobiles d'une valeur de 3,8 milliards de dollars¹.

Concentration d'intérêts des sociétés dans le marché locatif

Selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) publiées en octobre 2020, l'univers des logements locatifs au Nouveau-Brunswick est composé de 36 310 logements dont la vaste majorité est située à Moncton, à Fredericton et à Saint John. Selon ses rapports aux investisseurs², **à elle seule, la FIP Killam est propriétaire de 4 900 de ces logements locatifs** répartis dans 74 immeubles : 2 073 appartements à Moncton, 1 529 appartements à Fredericton et 1 202 appartements à Saint John. Cette proportion équivaut à environ 1 appartement sur 6 à Moncton et à Fredericton (voir le tableau 1) selon les données sur l'univers locatif provenant des chiffres obtenus par la SCHL. Si ces appartements représentent seulement 18,9 % du revenu net d'exploitation (RNE) total de la FIP Killam pour son portefeuille d'appartements, il est toutefois important de noter qu'**ils ne représentent pas moins de 28,7 % de son portefeuille d'appartements**. Il est raisonnable de croire que la FIP pourrait réaliser des gains plus importants si l'on compare ses revenus ici à ceux de son portefeuille dans la région d'Halifax (5 814 appartements, le plus grand portefeuille de la FIP), qui représente 34,1 % de son RNE, soit près du double du revenu produit par ses biens immobiliers au Nouveau-Brunswick, malgré un nombre comparable d'appartements.

Tableau 1 : Part de la FIP Killam dans le secteur résidentiel multifamilial du N.-B.

	Nombre total d'appartements ³	Nombre d'appartements appartenant à la FIP Killam	Pourcentage d'appartements appartenant à la FIP Killam
Moncton	13 349	2 073	15,53 %
Fredericton	8 485	1 529	18,02 %
Saint John	9 903	1 202	12,14 %

En raison du resserrement du marché locatif de la province, la FIP Killam a signalé une hausse constante de ses loyers depuis 2017, y compris des augmentations de 3,6 % au quatrième trimestre de 2019, le dernier trimestre à ne pas avoir été affecté par la pandémie de COVID-19. Les hausses

¹ August, Martine, 2020. The Financialization of Canadian Multi-Family Rental Housing: From Trailer to Tower, *Journal of Urban Affairs*, p. 7, tableau 1, dans publié en ligne le 28 février 2020 :

<http://waterlooregion.org/sites/default/files/August2020.pdf>, consulté le 29 mars 2021. Selon l'auteure, la FIP Killam est la 9^e plus importante société propriétaire au Canada.

² FIP Killam, Investor Presentation, janvier 2021, p. 4 :

<https://killamreit.com/sites/default/files/Financial%20Reports/Killam%20January%202021%20%28Condensed%20Appendices%29.pdf>, consulté le 24 mars 2021.

³ Données de la SCHL, Rapport sur le marché locatif primaire, octobre 2020 : [https://www03.cmhc-](https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-)

[pimh/fr/TableMapChart/Table?TableId=2.1.28.2&GeographyId=13&GeographyTypeId=2&DisplayAs=Table&GeographyName=New%20Brunswick#Apartment](https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr/TableMapChart/Table?TableId=2.1.28.2&GeographyId=13&GeographyTypeId=2&DisplayAs=Table&GeographyName=New%20Brunswick#Apartment), consulté le 24 mars 2021.

de loyer au moment d'un changement de locataire sont encore plus élevées, se chiffrant constamment à plus de 5 % depuis 2018.⁴

La stratégie d'investissement de la FIP Killam, en fonction de ses propres rapports de société

La FIP Killam a pour mission principale de **maximiser les profits pour les investisseurs**, un objectif qui pourrait être incompatible avec l'intérêt de la province dans le maintien de son stock de logements abordables. Selon ses rapports, la FIP Killam atteint ses objectifs à l'heure actuelle en gérant ses biens immobiliers de sorte à **maximiser le revenu net d'exploitation (RNE) par « une amélioration continue des processus »**. En plus d'adopter de nouvelles technologies dans leurs bâtiments et de créer de nouvelles sources potentielles de revenus fondées sur les données pour les sociétés clientes qui pourraient enfreindre le droit à la vie privée des locataires, **la FIP Killam cherche à faire croître son RNE par « optimisation des revenus », ce qui comprend la maximisation des possibilités évaluées à la valeur du marché, le reclassement de logements pour répondre à la demande du marché, les hausses de loyer et les mesures visant l'obtention de taux d'occupation élevés.**

Sans nouveaux investissements publics d'importance, **nous craignons que ces stratégies érodent le stock de logements locatifs abordables du Nouveau-Brunswick**. Si plusieurs FIP sont dotées de portefeuilles qui comprennent des immeubles locatifs pour locataires à revenu plus faible, pratiquement aucune d'entre elles ne construit de nouveaux immeubles de logements abordables pour les locataires à faible ou à moyen revenu. Comme le soulignait récemment David Campbell dans un éditorial paru dans le *Telegraph Journal*⁵, il ne se construit pas suffisamment de nouveaux logements au Nouveau-Brunswick pour répondre à la croissance de la population. À notre avis, ce problème provient en partie de la surdépendance aux mécanismes du marché dans un contexte dominé par de grandes sociétés propriétaires qui profitent pleinement du laxisme du gouvernement et du manque d'investissements publics dans le secteur du logement abordable. Les sociétés propriétaires concentrent sciemment la plupart de leurs projets dans le marché locatif résidentiel haut de gamme. Sans intervention de la part du gouvernement pour redresser le marché du logement, et plus particulièrement le marché résidentiel multifamilial, la crise du logement décrite par M. Campbell ne fera qu'empirer.

Stratégie de « reclassement »

La stratégie d'investissement de la FIP Killam repose principalement sur le « rendement par reclassement », c'est-à-dire le profit possible par reclassement d'un immeuble à logements du marché à revenu plus faible vers le marché à revenu plus élevé, plus particulièrement lorsque le taux d'inoccupation est très faible, comme c'est le cas actuellement avec la population qui croît plus rapidement que les nouvelles constructions n'apparaissent. Le reclassement des logements survient lorsque des rénovations sont effectuées dans des appartements nouvellement vacants situés dans des immeubles plus vieux et souvent plus abordables. Le stock de logements abordables du Nouveau-Brunswick est particulièrement vulnérable au reclassement, car d'une part, les locataires actuels ne disposent d'aucune mesure de protection contre les expulsions, et d'autre part, les compressions

⁴ FIP Killam, Investors Report, janvier 2021, p. 13.

⁵ Campbell, David, "Clear-cut case for provincial action on housing crisis," *Telegraph Journal*, publié le 23 mars 2021 : <https://tj.news/story/101517175>, consulté le 24 mars 2021.

budgétaires gouvernementales ont empêché la construction d'un nombre adéquat de nouveaux logements abordables.

Toutefois, les rénovations ne sont pas toujours en cause lorsque des logements sont reclassés. Bon nombre des augmentations de loyer considérables signalées l'automne dernier dans des logements situés au coin de la rue Highfield et du chemin Mountain, à Moncton, ainsi qu'au cours de l'hiver à Saint John, étaient les fruits d'une stratégie de reclassement adoptée par ces sociétés propriétaires. Si elle n'était pas la seule société propriétaire à avoir mis en place ce type de stratégie, la FIP Killam a tout de même été la figure de proue de ce mouvement dans la province. **Tous les ans depuis sa transformation en FIP en 2016, Killam a doublé le nombre de logements reclassés dans l'ensemble de son portefeuille.** *Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a l'obligation envers le public de demander des explications au sujet de cette stratégie et d'en mesurer les répercussions sur l'abordabilité des logements.*

Dans son rapport aux investisseurs publié en janvier 2021, la FIP Killam a annoncé avoir reclassé 426 appartements dans l'ensemble de son portefeuille en 2020 et planifiait en reclasser 550 en 2021.⁶ Si la part de reclassement au Nouveau-Brunswick correspond à la part du portefeuille complet (28,7 %), environ 122 appartements ont été reclassés en 2020 dans la province, et 158 autres le seront cette année. C'est donc dire qu'en moins de deux ans (et en temps de pandémie de surcroît), **le marché locatif du Nouveau-Brunswick aura été amputé de 280 logements abordables** en faveur du marché haut de gamme. Cette statistique ne s'applique qu'à une seule société en l'espace de deux ans, ce qui laisse présager que la situation globale est encore pire. Le plan d'action du Nouveau-Brunswick en matière de logement locatif abordable prévoyait la construction de seulement 50 logements locatifs abordables par an entre 2019 et 2022.⁷

Fait encore plus alarmant, **la FIP Killam a recensé 1 300 appartements dans son portefeuille au Nouveau-Brunswick qui avaient le potentiel d'être reclassés s'ils étaient rénovés.** Bien que nous appuyions la tenue de travaux de rénovation dans les logements qui en ont besoin, nous sommes d'avis que ces rénovations ne visent pas à améliorer le stock de logements de la province. Nous croyons plutôt qu'elles visent explicitement à pousser des appartements vers le marché plus haut de gamme afin « d'optimiser » leur rendement. Cette philosophie ne correspond en aucun point à l'intérêt du public à l'égard du stock de logements abordables.

Si elle parvient à ses fins, la FIP Killam viendra annuler les efforts déployés dans le cadre de la Stratégie du logement du Nouveau-Brunswick, dont l'objectif est de créer 1 262 logements abordables entre 2019 et 2029.⁸ Avec l'accroissement des FIP attribuable aux mesures de relance post-COVID-19 et à la tendance aux obligations à faible rendement qui se poursuit, le nombre total d'appartements qui sont reclassés pourrait augmenter considérablement et avoir des répercussions sur le mode de vie des Néo-Brunswickois de toutes les classes économiques. L'augmentation du coût du logement dans la province ne fera qu'exacerber le problème. Si toutes les FIP prévoient reclasser de grandes parts de leurs portefeuilles d'appartements, le gouvernement devra faire preuve

⁶ FIP Killam, Investors Report, janvier 2021, p. 15.

⁷ SCHL-Nouveau-Brunswick, Plan d'action du Nouveau-Brunswick de 2019 à 2022, p. 23 :

<https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/sd-ds/pdf/Housing/PlanactionduNouveau-Brunswick2019-2022.pdf>, consulté le 29 mars 2021.

⁸ Stratégie du logement du Nouveau-Brunswick 2019-2029, Ministère du Développement social, Gouvernement du Nouveau-Brunswick : <https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/sd-ds/pdf/Housing/StrategiedelogeementduNB2019-2029.pdf>, consulté le 24 mars 2021.

de beaucoup plus d'audace en matière d'engagement financier, qui se chiffre actuellement à 72 millions de dollars, pour être en mesure de redresser la situation.

Puisqu'un nombre négligeable de logements locatifs abordables est construit par le secteur privé, les appartements reclassés ne sont pas remplacés en raison de théories néoclassiques concernant l'offre et la demande. Les nouvelles constructions suffisent à peine à répondre à la demande en matière de logements pour locataires à revenu plus élevé. Ce marché est particulièrement prisé des citoyens plus âgés qui cherchent à vivre dans un plus petit logement demandant moins d'entretien, ou ceux dont les revenus de retraite dépendent de la vente de leur maison. Il ne se construit pas de nouveaux logements pour les locataires à revenu plus faible, y compris les personnes âgées, ce qui ne fait qu'aggraver la crise liée à l'abordabilité des logements. **Le Nouveau-Brunswick a donc intérêt à maintenir l'abordabilité de son stock de logements pour sa population afin de réduire les coûts globaux que le problème pourrait engendrer pour les contribuables.** L'adoption de mesures pour restreindre les augmentations de loyer ne réduira pas les incitatifs privés pour construire de nouveaux immeubles dans la tranche supérieure du marché locatif. Les coûts sociaux de l'augmentation de l'itinérance et de la précarité du logement sont de loin supérieurs aux désagréments sans conséquence financière pour une poignée de propriétaires qu'entraînerait la mise en œuvre d'une réforme sur les loyers qui protégerait l'abordabilité du stock de logements de la province.

Le stock de logements abordables du Nouveau-Brunswick : un dossier public

Pourquoi le stock de logements du Nouveau-Brunswick est-il relativement si abordable, et pourquoi voit-on autant d'occasions de reclasser des logements vers le marché plus haut de gamme? La situation s'explique en partie du fait que les revenus sont en général plus faibles au Nouveau-Brunswick, et aussi parce que comme c'est le cas ailleurs au Canada, la majeure partie des immeubles à logements du marché locatif primaire a été bâtie avant 1980, soit environ 20 000 appartements sur les quelque 36 000 actuellement comptabilisés dans la province. Le vieillissement du stock de logements et le manque de nouvelles constructions dans les dernières années sont le résultat de politiques du gouvernement. Suivant des modifications apportées par le gouvernement fédéral à la *Loi nationale sur l'habitation* en 1964, la SCHL participait davantage au financement d'immeubles à logements multiples et à l'offre de subventions aux promoteurs immobiliers privés. Ces pratiques ont toutefois été sabrées en 1978, puis davantage après 1993. Par conséquent, nous soutenons que la plupart des possibilités de reclassement recensées par les FIP comme la Killam se trouvent dans ces immeubles, mais il s'agit là d'une question empirique auquel le ministère des Finances pourrait répondre.

Les sociétés propriétaires jouent pour ainsi dire avec la politique publique. Conscientes qu'il n'existe aucun marché privé pour la construction de logements abordables et que les compressions budgétaires du gouvernement ont mené à une pénurie de nouveaux logements abordables, ces sociétés ont compris qu'elles pouvaient réaliser des profits nécessitant peu de dépenses en achetant de vieux immeubles à logements qu'elles pourraient ensuite louer à fort prix. Cependant, du point de vue du public, le déclin du nombre de logements abordables ne fera qu'entraîner d'autres coûts.

TABEAU 2 ⁹	AVANT 1960	DE 1960 À 1979	DE 1980 À 1999	DEPUIS 2000	TOTAL
Nouveau-Brunswick	8 895	11 442	6,360	10 845	37 542
Bathurst	346	422	346	375	1 489
Campbellton	294	299	221	89	903
Edmundston	623	289	361	108	1 381
Fredericton	1 633	2 732	1 758	2 881	9 004
Miramichi	292	118	406	208	1 024
Moncton	1 390	3 852	2 601	5 745	13 588
Saint John	4 317	3 730	667	1 439	10 153

À l'heure actuelle, l'entente bilatérale Canada–Nouveau-Brunswick dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement fournit du financement afin d'améliorer l'abordabilité des logements, mais cette contribution est plutôt dérisoire comparativement à ce qui a été fait par le passé ainsi qu'à l'échelle des besoins qui prévalait alors. Même si, en vertu de cette entente, le Nouveau-Brunswick parvenait à consacrer la totalité de son engagement financier de 72 millions de dollars à la création de nouveaux logements abordables, on trouve encore des investisseurs privés qui n'attendent que l'occasion de dépenser leur argent en procédant au reclassement de logements abordables plus vieux.

Conclusion

Pour conclure, il est important de noter que non seulement les objectifs de la FIP Killam vont à l'encontre des objectifs publics pour le maintien de l'abordabilité des logements, mais ils y font aussi concurrence. Sans intervention urgente du gouvernement provincial, la stratégie de reclassement des logements pourrait, à elle seule, nuire gravement à l'accessibilité de la population néo-brunswickoise à des logements locatifs abordables, surtout dans les grands centres urbains.

⁹ SCHL, Univers du marché locatif primaire, octobre 2020 : <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr/TableMapChart/Table?TableId=2.1.28.2&GeographyId=13&GeographyTypeId=2&DisplayAs=Table&GeographyName=New%20Brunswick#Apartment>, consulté le 24 mars 2021. Les légers écarts dans la taille globale de l'univers résultent des faibles variations dans les divers ensembles de données utilisés dans la création des tableaux.

Un déclin de l'abordabilité aurait **plusieurs conséquences délétères** sur l'économie de la province :

- Il fera augmenter les coûts pour les travailleurs, pressera le gouvernement d'augmenter le salaire minimum et causera le transfert de l'argent durement gagné par nos travailleurs vers les poches des investisseurs qui, pour la plupart, ne paient pas d'impôt sur ces revenus au Nouveau-Brunswick;
- Il fera augmenter les coûts sociaux relatifs à la précarité du logement et à l'itinérance, qui ont connu une hausse au cours des dernières années en raison de la chute du taux d'occupation des logements;
- Il minera la stratégie de croissance démographique de la province en décourageant les retraités d'autres provinces, les nouveaux arrivants et les travailleurs qualifiés à venir s'installer dans nos centres urbains, eux qui auraient pu être attirés par les possibilités de logements abordables dont la province disposait jusqu'à récemment;
- Il réduira l'accès au logement pour les étudiants dans nos grands centres, ce qui pourrait les inciter à quitter le Nouveau-Brunswick pour faire leurs études, entraînant du coup une diminution du nombre d'inscriptions dans les universités de la province;
- Il réduira l'accès au logement en milieu urbain pour les travailleurs issus des régions rurales de la province qui, autrement, pourraient chercher un emploi dans les marchés du travail plus robustes des grandes villes de la province, une situation qui pourrait pousser un grand nombre de jeunes à quitter la province.

Recommandations

En résumé, nous demandons avec insistance au gouvernement d'agir sans tarder afin de protéger ses intérêts et ceux du public. Pour protéger le stock de logements locatifs des nouvelles stratégies d'investissement de grandes sociétés propriétaires, le gouvernement provincial doit prendre les mesures suivantes :

- 1) **Imposer immédiatement un moratoire sur les expulsions** durant la pandémie. Étant donné l'effort de vaccination de masse en cours, nous sommes en mesure d'espérer que cette mesure n'ait pas à être en place à long terme.
- 2) **Décréter un gel des loyers.** Par le passé, même les gouvernements conservateurs ont décrété un gel des loyers afin de contrôler l'inflation du coût du logement, comme le premier ministre ontarien Bill Davis l'a notamment fait en 1975. Cependant, un gel des loyers ne suffirait pas à lui seul à protéger le stock de logements locatifs, à moins que la province n'applique individuellement aux logements des mesures de contrôle qui protégeraient le public des stratégies de reclassement qui poussent le stock de logements vers le marché haut de gamme, en plus de protéger les locataires à revenu fixe des augmentations de loyer abusives.
- 3) **Protéger les locataires à l'égard des expulsions.** Parallèlement, le gouvernement provincial peut mettre en œuvre des mesures de protection pour protéger les locataires des expulsions afin de veiller à ce que ces derniers ne soient pas évincés dans le seul but pour les propriétaires de rénover leur logement pour le louer ensuite à prix plus élevé à des locataires mieux nantis.

4) **Appliquer l'allégement provincial de l'impôt foncier pour les duplex habités par leur propriétaire**, qui font actuellement l'objet d'un impôt foncier complet. Cette mesure permettrait d'augmenter le nombre de logements locatifs abordables et d'atteindre les objectifs fixés en matière d'abordabilité des logements, et plus particulièrement parmi les propriétaires qui dépendent du revenu provenant du logement locatif annexé à leur résidence principale.

5) **Mener une vaste réforme du cadre législatif** de la *Loi sur la location de locaux d'habitation* afin qu'elle devienne conforme aux normes actuelles.