

Vers une crise permanente du logement

PHILIPPE HURTEAU, chercheur à l'IRIS

Chaque année, l'arrivée du 1^{er} juillet et de son ballet de déménagements suscite nombre de questions sur l'état du marché locatif¹. Est-il toujours possible de se loger de manière abordable et de trouver un loyer à sa convenance? Ces dernières années, ces interrogations ont un peu moins occupé l'avant-scène en raison d'une plus grande disponibilité des logements. Sous la surface, cependant, couvaient les conditions d'une prochaine crise². Ce constat a mené certaines formations politiques³ et des groupes communautaires actifs⁴ dans ce domaine à demander au gouvernement des mesures immédiates et vigoureuses dans le but d'éviter que des familles se retrouvent à la rue.

Dans cette fiche, nous offrons, à quelques jours de l'échéance annuelle du 1^{er} juillet, un bilan de la situation. Nous commencerons par un portrait du contexte québécois général des taux d'inoccupation et des loyers exigés des locataires. Ensuite, nous détaillerons ce portrait en fonction de la réalité de certaines municipalités. Nous pourrions alors étudier le cas des logements de trois chambres et plus afin de vérifier si les conditions de marché actuelles permettent de satisfaire les besoins des familles. Nous terminerons en formulant quelques recommandations d'interventions gouvernementales qui pourraient rééquilibrer le rapport inégal de négociation entre locataires et propriétaires.

Mise en contexte

01 Après la crise du logement qui frappa le Québec au début des années 2000, on a vu un certain retour à l'équilibre au sein du marché locatif, bien que ce retour n'ait pas eu d'impact majeur sur la tendance haussière des loyers. Dernièrement, une réapparition du contexte de pénurie a été observée en lien avec le fléchissement du taux d'inoccupation, soit le rapport du nombre de logements locatifs disponibles sur l'offre totale; ce taux est présentement sous le seuil des 3 %, considéré par plusieurs comme représentant une situation d'équilibre.

1 Voir, entre autres : Louis Gaudreau et Philippe Hurteau, *Logement 2012 : le jeu risqué de la SCHL*, Montréal, IRIS, 2012.
 2 Philippe Hurteau, *Marché locatif : des loyers toujours en hausse*, Montréal, IRIS, 2017.
 3 Hugo Pilon-Larose, « Logements locatifs : QS propose un plan d'urgence contre la pénurie », *La Presse*, 27 mai 2019.
 4 Mémoire pré-budgétaire, « Un budget pour le logement social... et pour contrer la pénurie de logements », FRAPRU, janvier 2019.

Faits saillants

- Le taux d'inoccupation moyen se situe actuellement à 2,3 % pour l'ensemble du Québec. Cela représente une chute de 1,9 point de pourcentage en seulement deux ans, ce qui place le marché locatif dans une situation d'une précarité similaire à celle des années 2006-2012. 02
- Une fois annulé l'effet de l'inflation, le prix moyen d'un loyer a augmenté de 9 % depuis 2000. La part des loyers dans le revenu réel avant impôt des locataires tend alors à augmenter. 03
- Bien que plus nuancé, le portrait régional indique également que pour cinq des huit localités considérées, les loyers augmentent plus rapidement que l'Indice des prix à la consommation. 07
- Le taux d'inoccupation des loyers à trois chambres et plus se situe présentement à 1,5 %. En l'espace de seulement deux ans, c'est un recul de 2,4 points de pourcentage, qui crée une situation aiguë de pénurie en plus de générer de véritables problèmes d'abordabilité. 09

Graphique 1

Taux d'inoccupation des logements locatifs au Québec (en %) et loyer moyen d'un logement de 2 chambres au Québec (en \$ de 2018), 1992-2018 (immeuble de 3 logements et plus)



SOURCE : Rapport sur le marché locatif – Faits saillants, Québec, SCHL, 1992-2018. Calcul de l'auteur.

Situation québécoise

- 02 Les données présentées au graphique 1 montrent le resserrement récent qu'a connu le marché locatif québécois. Après s'être maintenu au-dessus du seuil d'équilibre de 3 % de 2013 à 2017 (avec une petite chute à 2,9 % en 2014), le taux d'inoccupation moyen se situe actuellement à 2,3 % pour l'ensemble du Québec. Cela représente une chute de 1,9 point de pourcentage en seulement deux ans, ce qui place le marché locatif dans une situation d'une précarité similaire à celle des années 2006-2012.
- 03 Paradoxalement, les loyers ont, de leur côté, connu une relative diminution ces deux dernières années (toujours selon les données du graphique 1). Une fois retiré l'effet de l'inflation en convertissant nos données en dollars constants de 2018, il est question d'une diminution du coût du loyer moyen de 23 \$ par mois en deux ans. Indiquons cependant que cette diminution a suivi une hausse mensuelle importante de 29 \$ pour la seule année 2016. Sur une plus longue durée cette fois, il convient d'indiquer que ce prix du loyer moyen s'élevait à 697 \$ en 2000. Nous parlons alors d'une augmentation réelle de 9 % sur 18 ans.
- 04 À l'amorce d'une période de resserrement de la disponibilité des logements locatifs, cette tendance haussière n'augure rien de bon pour les locataires. En 2017, la part des loyers dans le revenu réel moyen avant impôt des ménages locataires se situait à 19,2 %⁵, et de 24 %⁶ pour leur revenu médian. Dans ces deux cas, nous observons depuis 2011 que cette part tend à augmenter, ce qui fragilise la situation économique des ménages locataires de la province.
- 05 Les raisons de ce resserrement sont nombreuses, mais quatre d'entre elles méritent d'être mentionnées : 1) des objectifs de construction de logements sociaux qui sont non seulement trop faibles, mais accusent d'importants retards ; 2) l'absence de mesures contraignantes pour amener les promoteurs à diversifier l'offre d'habitation qu'ils mettent en chantier ; 3) la multiplication des locations commerciales de type Airbnb qui retire du marché des logements pour les locataires⁷; et 4) l'augmentation de la demande de logement, notamment en raison de la croissance démographique.

Résultats selon certaines municipalités

- 06 Le portrait québécois cache évidemment des situations particulières en fonction de certaines agglomérations. Le tableau 1 présente les données récentes pour les villes de Gatineau, Québec, Montréal, Sherbrooke, Trois-Rivières, Saguenay, Rimouski et Rouyn-Noranda. Dans quatre de ces huit cas, les taux d'inoccupation indiquent des situations de pénurie. Le cas de Québec est intéressant, parce qu'une analyse plus poussée nous montre que, si l'agglomération est globalement prémunie contre cette pénurie, les quartiers centraux, eux, n'y échappent pas.

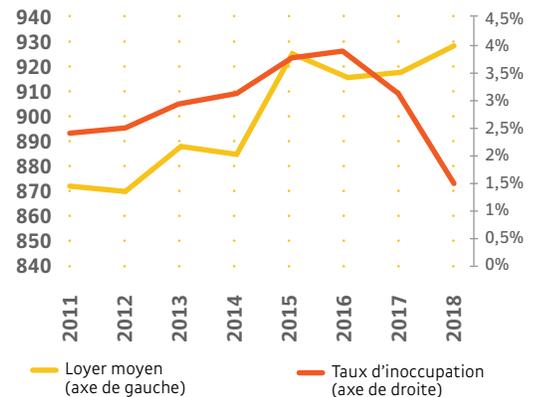
5 L'observateur du logement au Canada, « Revenu réel moyen avant impôt des ménages locataires Canada, provinces et quelques régions métropolitaines, 2006-2017 », SCHL, 2019.

6 Ibid.

7 Lire à ce sujet : David Wachsmuth, co-auteur Alexander Weisler : « Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 50, n° 6, septembre 2018.

Graphique 2

Taux d'inoccupation des logements locatifs au Québec (en %) et loyer moyen d'un logement de 3 chambres et plus au Québec (en \$ de 2018), 1992-2018 (immeuble de 3 logements et plus)



SOURCE : Rapport sur le marché locatif – Faits saillants, Québec, SCHL, 2011-2018. Calcul de l'auteur.

Tableau 1

Évolution du taux d'inoccupation (%) et des loyers moyens (\$ constants de 2018) des appartements d'initiative privée (tous les logements)

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Taux d'inoc- cupation	Loyer moyen										
Gatineau	4,0	780	5,8	769	5,9	772	6,3	769	3,8	772	1,2	770
Québec	2,2	787	1,8	783	4,0	800	4,9	812	4,5	811	3,3	813
Montréal	3,0	761	2,7	768	5,0	783	3,9	790	2,8	784	1,9	796
Sherbrooke	4,6	615	4,7	616	5,8	623	6,4	636	5,3	632	2,6	621
Trois-Rivières	3,9	577	3,4	577	6,0	581	6,2	583	4,7	581	3,9	575
Saguenay	2,9	576	4,1	572	7,1	585	7,0	582	6,8	588	5,0	581
Rimouski	3,3	648	3,8	638	3,4	632	4,9	637	4,0	650	3,7	637
Rouyn-Noranda	0,6	564	1,8	576	3,0	588	3,1	603	3,2	601	1,2	609

SOURCE : Rapport sur le marché locatif – Faits saillants, Québec, SCHL, 2013-2018. Calcul de l'auteur.

07 Notons aussi que pour cinq des huit agglomérations présentées, le coût moyen des loyers a augmenté plus rapidement que l'inflation depuis 2013. Encore une fois, un tel portrait ne laisse rien présager de bon considérant le resserrement actuel du marché. En fait, sans action énergique de la part des pouvoirs publics, nous pouvons anticiper une poursuite de l'explosion des prix locatifs moyens.

Logements à trois chambres et plus

- 08 En plus de la situation globale du marché et de certaines réalités régionales décrites précédemment, il est important de s'attarder au cas particulier des logements à trois chambres et plus, soit des logements capables de satisfaire aux besoins des ménages comptant plusieurs membres, notamment les familles.
- 09 Après avoir atteint un sommet de 3,9 % en 2016, le taux d'inoccupation de cette catégorie a chuté de beaucoup et se situe présentement à 1,5 %. En l'espace de seulement deux ans, c'est un recul de 2,4 points de pourcentage, qui crée une situation aiguë de pénurie.
- 10 Aussi, le coût associé au loyer moyen de ces logements augmente. Toujours en dollars de 2018, il est question d'une augmentation de 57 \$ depuis 2011, soit une hausse de 6,5 % qui s'attaque directement au pouvoir d'achat des ménages locataires. Selon les données de 2017, la seule prise en charge du loyer moyen des logements de trois chambres et plus représentait 23 % du revenu réel moyen avant impôt des ménages locataires et 29 % du revenu médian de ces ménages. Dans les deux cas, il s'agit d'une tendance qui va s'accroissant.
- 11 Il importe de s'attarder plus spécifiquement à la situation montréalaise : le taux d'inoccupation y est encore plus bas (tableau 2), ce qui rend presque impossible de trouver un logement pouvant accueillir convenablement les ménages avec enfants ; les loyers suivent une courbe ascendante inquiétante. En fait, sur l'île de Montréal, la pénurie est plus critique que ce que la moyenne régionale laisse voir pour 9 des 18 zones de recensement répertoriées⁸.

8 Rapport sur le marché locatif – RMR de Montréal, SCHL, 2018.

Tableau 2

Évolution du taux d'inoccupation et des loyers moyens (\$ constants de 2018) des appartements d'initiative privée (3 chambres et plus) à Montréal

Année	Taux d'inoc- cupation (%)	Loyer moyen (\$ 2018)
2013	2,3	955
2014	2,6	956
2015	3,0	1006
2016	3,3	981
2017	2,4	986
2018	0,8	1007

SOURCE : Rapport sur le marché locatif – Faits saillants, Québec, SCHL, 2013-2018. Calcul de l'auteur.

Recommandations

- 12 Dans les années 1990, en raison de sévères réductions dans les transferts fédéraux et de la priorité donnée par Québec au déficit zéro à tout prix, le financement des logements sociaux a vite été sacrifié. C'est en partie cette situation qui a donné naissance à la crise des années 2000. Aujourd'hui, Québec ne semble pas vouloir apprendre de ses erreurs : dans le dernier budget, aucune annonce n'a été faite quant à la construction de nouveaux logements.
- 13 Il faut reconnaître que le gouvernement débloque 250 M\$ sur six ans afin de compléter les unités déjà annoncées mais non réalisées⁹. Mais il est périlleux de ne pas poursuivre avec de nouvelles annonces cette année. En fait, cela dénote l'absence de planification quinquennale dans ce domaine. Il serait à-propos que le gouvernement développe une véritable politique du logement et, pour ce faire, il faut intégrer une planification qui ne relève plus du simple saupoudrage annuel que l'on connaît actuellement.
- 14 Dans ce même ordre d'idée, le pouvoir de fixation des loyers par la Régie du logement devrait être étendu et un registre des baux devrait être créé afin de limiter les pressions inflationnistes commentées dans la présente fiche. Aussi, il est peu probable que le nouveau projet de règlement¹⁰ devant mieux encadrer les activités des plateformes du type Airbnb parvienne à juguler les problèmes d'accessibilité qu'elles entraînent. Dans le présent contexte de pénurie, il serait préférable d'envisager l'interdiction pure et simple de la sous-location des logements locatifs par l'entremise de ce type d'application.
- 15 Pour finir, Québec pourrait envisager une politique nationale destinée à aider les municipalités dans la mise en place de réserves foncières¹¹. Il s'agirait, comme dans le cas des pouvoirs donnés à Montréal avec son statut de métropole, de permettre aux villes de se porter acquéreuses de terrains vacants en égalant, lors de la vente, toute offre faite par un acheteur privé. On réserverait ainsi des terrains pour qu'ils participent au développement des logements sociaux, tout en les mettant à l'abri des dynamiques spéculatives du marché immobilier. Aussi, pourquoi ne pas envisager le retrait d'unités de logement du marché privé ? Cela permettrait de réduire le poids que font porter les choix spéculatifs des promoteurs sur ce domaine pourtant vital.
- 16 Finalement, encore à la manière de ce que souhaite la Ville de Montréal, il est essentiel de rendre obligatoire et non seulement volontaire l'atteinte de quotas de logements sociaux dans tout nouveau projet de construction. Les mesures volontaires ont démontré leur inefficacité, et Québec devrait accompagner les villes dans la définition d'un cadre réglementaire mieux adapté aux défis des années à venir.

9 Budget 2019-2020 – Plan budgétaire, Gouvernement du Québec, 2019, p. F.5.

10 Martin Croteau, « Québec serre la vis aux propriétaires utilisateurs d'Airbnb », *La Presse*, 5 juin 2019.

11 Louis Gaudreau et Manuel Johnson, *Spéculation immobilière et accès au logement : trois propositions pour Montréal*, Montréal, IRIS, 2019.